Staatsverwaltung und Parteimonopol. Politische Aspekte der Entwicklung der polnischen Territorialverwaltung in den 1970er Jahren

Vom Fachbereich Politische Wissenschaft
der Freien Universität Berlin
zur
Erlangung der Rechte und des Grades eines
Doktors der Philosophie (Dr.phil.)
genehmigte Dissertation

von
Dipl. Pol. August Pradetto
aus Graz

1985

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549619_0002

August Pradetto

STAATSVERWALTUNG UND PARTEIMONOPOL

Politische Aspekte der Entwicklung der polnischen Territorialverwaltung in den 1970er Jahren

Berlin 1986

Referent: Prof. Helmut Wagner
Co-Referent: Prof. Bogdan Osadczuk-Korab

Tag der Promotion: 19. Februar 1985

"Der kommunistische Bürokrat ist der gefährlichste Typ des Bürokraten. Warum? Weil er seinen Bürokratismus mit seiner Parteimitgliedschaft maskiert."

J. W. Stalin, Werke, Bd. 11, Berlin (Ost) 1954, S. 63

"Die Technokraten sehen in den sozialen und politischen Prozessen nur ein Problem der Verwaltung, sie gehen an dem der Selbstverwaltung vorbei."

Stanisław Ehrlich, Le pluralisme à l'Est et à l'Ouest. Doctrines et Evolution, Bruxelles 1980, S. 254

INHALT

Einleitung 11

1. Die Entwicklung der polnischen Verwaltung nach dem Zweiten Weltkrieg 21

1.1 Die "Sowjetisierung" der Verwaltung nach dem Zweiten Weltkrieg 22

1.2 Der Versuch einer Dezentralisierung und einer Demokratisierung der Verwaltung nach 1956 25

Exkurs: Zentralismus von oben und von unten 32

2. Die Verwaltungsreformen in den 1970er Jahren 34

2.1 Die Veränderungen auf der Gemeindeebene 34

2.2 Die Veränderungen auf der Kreis- und Wojewodschaftsebene 40

2.3 Selbstverwaltungsorgane und Exekutive 41

2.3.1 Die Präsidien 46
2.3.2 Aufsicht 48
2.3.3 Berufung 49
2.3.4 Die Verwaltungsabteilungen 50
2.3.5 Die Kommissionen des Nationalrats 52

2.4 Anpassung des Rechts an die Wirklichkeit 55

3. Technokratie und Administration 63

3.1 Die technokratische Orientierung 64

3.2 Zentralismus und Dezentralismus in den administrativen Reformen unter Gierek 74

3.3 Zentralisierung der Wirtschaft und Zentralisierung der Verwaltung 85

3.4 Politisch-psychologische Auswirkungen der Aushöhlung der Rechte der Räte 97

Exkurs: Ökonomische Ursachen für die Eile bei der Einführung der Verwaltungsreform 1975 102

4. Verwaltung und führende Rolle der Partei 106

4.1 Interessendivergenzen in und zwischen Parteiapparaten und Staatsapparaten 108

4.2 Der Anspruch auf Selbstverwaltung und die Doktrin von der führenden Rolle der Partei 112

4.3 Rechtliche Absicherung des Nomenklatura-Systems unter Gierek 119

4.3.1 Die Partei in Staat und Gesellschaft 120
4.3.2 Bildung von Kaderreserven 122

4.4 Rechtliche Absicherung des bestehenden Parteiensystems 127

Exkurs: Der Bau der Fakultät für Geographie und Geologie an der Universität in Kattowitz 131

5. Intensivierung des Parteieinflusses auf die Verwaltung in den 1970er Jahren 135

5.1 Der Aufbau eines Systems von "Schlüsselbetrieben" . 135

5.2 Nationalrats-Vorsitzender und Parteisekretär . . . 137

5.3 Die Ersten Sekretäre der Wojewodschaften als führende Mitglieder der Sejmkommissionen 146

5.4 Machtpolitische Konsequenzen und personelle Veränderungen durch die administrative Reform von 1975 . 150

6. Partei und gesellschaftliche Kontrolle 162

6.1 Rechtliche Veränderungen im Status der Obersten Kontrollkammer 165

6.2 Das Verhältnis der Parteikontrolle zur gesellschaftlichen Kontrolle 171

6.3 Die Komitees für Gesellschaftliche Kontrolle . . . 174

6.3.1 Kontrolle ohne Kompetenz 175

6.3.2 Kontrolle und Integration 180
6.3.3 Die führende Rolle der Partei in den Komitees für Gesellschaftliche Kontrolle . . 183

7. Partei und Verwaltung von Zwierz 190

7.1 Gemeindevorsteher und Vorsitzender des Gemeinderats 191

7.2 Nationalrat und Präsidium 193

7.3 Partei und Nationalrat: Leitung und Einflußnahme auf die dem Rat untergeordneten und nicht untergeordneten Einheiten 197

7.4 Das Parteikomitee und das "führende Aktiv" der Gemeinde 200

7.5 Die Kommissionen des Nationalrats 203

Exkurs: Ausgewählte Ergebnisse von Meinungsumfragen zur Verwaltungsreform 206

8. Schluß 212

8.1 Technokratisierung des Parteimonopols 213

8.2 Instrumentalisierung der "gesellschaftlichen Vertretungsorgane" 220

8.3 Partikularistischer statt demokratischer Zentralismus 223

8.4 Verlust "gesamtgesellschaftlicher Rationalität" . . 226

Anmerkungen 233

Literatur 250

EINLEITUNG

Im Jahre 1975 wurde in Polen eine grundlegende Veränderung in der administrativen Struktur des Landes vorgenommen. Die bis dahin bestehenden administrativen Einheiten auf Bezirksebene, die 17 *Wojewodschaften* (plus fünf Stadtwojewodschaften) wurden in 49 Wojewodschaften aufgeteilt. Diese Reform spielte im Kontext der angestrebten "Modernisierung" (1) der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse unter Edward Gierek eine zentrale Rolle. Die hier vorgelegte Studie hat zum Ziel, die sozialen, politischen und administrativen Konsequenzen dieser Reform näher zu bestimmen.

Der technokratische Schub und die Modernisierungsbestrebungen unter Gierek waren kein spezifisch polnisches Phänomen. Was Ende der 1960er Jahre und Anfang der 1970er Jahre als Reformdiskussion in den Mittelpunkt der parteiinternen wie der öffentlichen Auseinandersetzung gerückt wurde, firmierte in den einzelnen Ländern Osteuropas unter anderslautenden Titeln, etwa in der DDR unter dem Begriff von der Anpassung des Systems an die "Errungenschaften der wissenschaftlich-technischen Revolution", in Polen unter der Formel von der "Modernisierung" von Wirtschaft und Verwaltung usw. Worum es hier wie dort ging, war eine Reform technokratischer Art. In Polen manifestierte sie sich personell im Wechsel von Gomułka zu Gierek als Parteiführer, und zwar auf dem Hintergrund einer wirtschaftlichen Krise. Durch sie ausgelöst, war es im Dezember 1970 zu politischen Unruhen gekommen.

Unter Gierek wurde, nach Gomułka, der zweite Anlauf unternommen, die Systemstrukturen den Erfordernissen der im wesentlichen bereits in den 1950er Jahren "entwickelten ökonomischen Basis des Sozialismus" anzupassen. Im Bereich der Ökonomie bestand das Ziel dieser Neuorientierung darin, betriebs- und volkswirtschaftlich ein höheres Maß an Rationalität und Effektivität zu erreichen, die Nutzung der vorhandenen Ressourcen zu intensivieren und die Produktivität und die Produktion zu steigern. Auf diese Weise sollten die ökonomischen - und hierüber auch die politischen - Probleme gelöst sowie der Abstand zu den westlichen Ländern verringert werden.

Ein wesentlicher Aspekt der "Modernisierungsstrategie" lag in einer Öffnung gegenüber den westlichen Märkten. Mit Hilfe westlichen Kapitals und westlicher Technologie sollte das Produktionspotential der polnischen Industrie erweitert und auf den neuesten technologischen Stand gebracht werden. Ein wesentliches *innergesellschaftliches* Moment der "Modernisierung" bestand in der uns interessierenden Reform des Verwaltungssystems. Sie hatte zum Ziel, die Funktionsweise jener Bürokratien zu verändern, die die wirtschaftlichen und administrativen Prozesse zu steuern bzw. die Politik der Zentrale auf der territorialen Ebene zu realisieren haben.

So sollte die Reform der Verwaltung eigentlich der "Motor" des ganzen Reformwerks sein, dessen Realisierung in den 1970er Jahren in Polen geplant war. Die Frage nach den Ursachen der mit ihrer Einführung verbundenen und in ihrem Gefolge auftretenden Komplikationen ist bislang so wenig untersucht worden wie die konkreten Motive, die hinter der Entscheidung für ihre Einführung gestanden sind. Diese Komplikationen und diese Motive sind der Ausgangspunkt für die Fragestellungen dieser Forschungsarbeit. Erfaßt und analysiert werden die Umstellungen, die in der Verwaltungsstruktur des Landes erfolgt sind, vor allem unter dem Gesichtspunkt machtpolitischer und systemimmanenter Erfordernisse. Die darauf ausgerichtete Analyse der Prämissen, die der Reform zugrundelagen, und der Veränderungsabsichten, die ihr implizit waren, soll einen besseren Einblick in den historischen und aktuellen Verlauf der Entwicklung in Polen ermöglichen, und zwar vor allem durch übergreifende Einsichten in die Art der Problembewältigung durch das politisch-administrative System, hierbei auftretende Schwierigkeiten und die dann auftretenden Reaktionen.

Von seinen Fragestellungen her ist dieses Vorhaben Resultat jenes Diskussionsprozesses, der seit dem offenkundigen Scheitern der polnischen Reformhoffnungen im Dezember 1981 mit der Intention geführt wird, die Ursachen für die - nach offizieller Sprachregelung - "Fehlentwicklungen" in der Ökonomie und in der Politik Polens in den 1970er Jahren aufzudecken. Das Ausmaß dieser "Fehlentwicklungen" ist überhaupt erst seit dem August 1980 besser über- und durchschaubar. Gleichzeitig hat sich herausgestellt - nicht zum erstenmal übrigens -, daß im Gegensatz zu den an der Oberfläche des historischen Geschehens spektakulär erscheinenden Veränderungen die Apparate von Wirtschaft und Verwaltung eine verblüffende Resistenz und eine nicht weniger erstaunliche Kontinuität besitzen.

Deklariertes Hauptziel einer Umstrukturierung der Administration war es, die Organisation der Leitung und der Verwaltung den neuen Wirtschafts- und sozialpolitischen Zielsetzun-

gen und Erfordernissen anzupassen. Die Reform der Verwaltung wurde vor dem Hintergrund und im Zusammenhang mit jenen Modernisierungsplanungen erarbeitet, die in ihrem ökonomischen Aspekt unter dem von westlichen Beobachtern gebrauchten Schlagwort von der Strategie des importierten Wachstums (Szlajfer, 1977, S. 7 ff.) firmierten. Wie in der Wirtschaft, so wurden auch bei der Reform der Verwaltung die Spannungen offenkundig, die sich einerseits aus einer intendierten und teilweise realisierten Anwendung technokratischer Maßnahmen und Methoden und andererseits aus den im Verlauf von damals bereits mehr als 25 Jahren etablierten ökonomischen Verhältnissen und Herrschaftsstrukturen ergaben.

In den Ländern sowjetischen Typs sind diese etablierten Strukturen in erster Linie durch die Existenz einer Partei charakterisiert, die in weiten Bereichen der Gesellschaft ihr Machtmonopol errichtet hat. Der Begriff "Parteimonopol" ist nicht nur ein Schlüsselwort zur Charakterisierung gesellschaftlicher Verhältnisse in diesen Ländern, sondern das damit bezeichnete Faktum gilt auch als Hauptursache ihrer Krisenanfälligkeit. (Staar, 1977) Die Monopolisierung der Gesellschaft durch eine einzige, zentralistisch organisierte, Staat und Gesellschaft zentralistisch lenkende Partei ist zuweilen auch in den betroffenen Ländern selbst - und nicht zuletzt in Polen - als wichtigste Ursache krisenhafter Entwicklungen, als Hauptursache von Ineffektivität und Dysfunktionalität benannt worden; und zwar nicht nur von Kräften außerhalb der Partei, sondern auch innerhalb derselben. (2)

In einem bis dato nicht dagewesenen Ausmaß geriet unter Gierek der Monopolanspruch der Partei mit dem technokratischen Impetus der Reformbestrebungen in Widerspruch. Dieser Impetus besagte: Von nun an sollen Rationalität und Funktionalität den Entscheidungsprozeß und die Durchführung der Entscheidungen auf allen Ebenen der Verwaltung betimmen. Gleichwohl durfte nach den Vorstellungen der "neuen Führung" diese Orientierung das Monopol der Partei auf den Prozeß der Entscheidung und Ausführung nicht beeinträchtigen. Die Konsequenzen, die sich aus diesem Widerspruch für die Reformmaßnahmen in bezug auf die Verwaltung ergaben, sind ein Hauptbestandteil der nachfolgenden Untersuchungen.

Es wäre allerdings irrig zu glauben, das Parteimonopol und die mit ihm verbundene staatliche Organisationsweise sei eine Art Zauberschlüssel zur Erklärung von Krisen in kommunistischen Systemen. Auch wenn es eine große Anzahl von Gemeinsamkeiten gibt, so ist die konkrete Ausgestaltung des Parteimonopols in den betreffenden Ländern doch überaus unterschiedlich - und dementsprechend sind es auch die Folgen. Unterschiedliche

Ausprägungen und Formen, in denen das Parteimonopol durchgesetzt wird, betreffen nicht nur *verschiedene* Länder, sondern sind auch in jedem einzelnen Land im Laufe der Zeit zu registrieren.

In Polen gingen die Bestrebungen zur Errichtung des Monopols der Partei in der zweiten Hälfte der 1940er Jahre und in den frühen 1950er Jahren einher mit einer Ideologisierung aller gesellschaftlichen Bereiche. In den 1970er Jahren dagegen beobachten wir eine relative Entideologisierung nicht nur der Gesellschaft, sondern sogar der Partei selbst. Die Monopolisierung der Gesellschaft und des Staates durch die Partei aber hatte weitreichende Folgen. Die Polnische Vereinigte Arbeiterpartei (PVAP) selbst unterlag einem Prinzip der "Vergesellschaftung" und "Verstaatlichung" (Wagner, 1981, S. 69 ff.); einem Prozeß, der sie von einer Kaderpartei zu einer Massenpartei und von einer politischen Kampforganisation zu einem integralen Bestandteil der staatlichen Apparate werden ließ. Damit einher ging eine "Oligarchisierung" nicht nur der PVAP, sondern der gesamten Gesellschaft. Doch auch die Tatsache, daß die Partei nicht mehr nur von einem kleinen Führungskreis beherrscht wurde, der alle Macht in seinen Händen konzentrierte, sondern von unterschiedlichen Führungsgruppen, änderte wenig an den parteimonopolistischen Ambitionen. Allerdings ließ die Zersplitterung in Fraktionen eine eindeutige politische Führung nur mehr in beschränktem Ausmaß zu.

Von der staatlichen Verfassungsordnung und den gesellschaftlichen Systemprinzipien her sind sich die kommunistischen Länder Osteuropas sehr ähnlich. Unter dem Aspekt ihrer konkreten Funktionsweise betrachtet, unterscheiden sie sich untereinander jedoch nicht weniger als die parlamentarisch verfaßten Systeme des Westens. Eine Analyse des "ungarischen Sozialismus" beispielsweise führt in historischer, wirtschaftlicher, politischer und kultureller Hinsicht zu dem Ergebnis, daß er sich ganz wesentlich vom "Sozialismus á la polonaise" oder dem "sächsischen Sozialismus" unterscheidet; ganz zu schweigen von der Realität des "sozialistischen Vaterlandes".

Der Begriff des Parteimonopols ist also insofern problematisch, als er die Differenziertheit gesellschaftlicher Bedingungen und Kräfte eher verdeckt als erhellt. Zugleich spiegelt dieser Begriff aber doch auch zutreffend die Realität wider, insofern er ein kennzeichnendes, übergeordnetes Merkmal dieser Systeme beschreibt und außerdem das Bestreben der dort regierenden Führungsgruppen wiedergibt, ihr Monopol über die ganze Gesellschaft zu errichten bzw. zu bewahren. Umgekehrt spielt für die Opposition im weitesten Sinne (3) die Frage nach der Möglichkeit, das Parteimonopol einzuschränken und mehr Plura-

lität in Gesellschaft und Staat zu etablieren, eine überragende Rolle. Tatsächlich rührt nahezu jede Diskussion über die Chancen wirtschaftlicher Reformen und über Wege zu demokratischen Veränderungen unweigerlich an das Problem des Parteimonopols.

Wie wird dieser Monopolanspruch der Partei in der Herrschaftspraxis realisiert? Das ist eine Schlüsselfrage, wenn es um die Analyse der Funktionsweise kommunistischer Systeme geht. Wie T. Ito überzeugend ausgeführt hat, ist die Nomenklatura das Hauptinstrument gesellschaftlicher Kontrolle für die Partei. (Ito, 1983) Aber wie wird dieses Instrument eingesetzt? Was bewirkt es? Welche Strukturen, welche Entscheidungsabläufe, welche institutionellen Mechanismen sorgen dafür, daß das Prinzip der Nomenklatura in konkrete Machtausübung umgesetzt wird?

Ist die Nomenklatura das Hauptinstrument gesellschaftlicher Kontrolle, dann ist der *Staatsapparat* (neben der Wirtschaftsverwaltung und einer großen Zahl sog. gesellschaftlicher Organisationen) der *Haupttransmissionsriemen* parteipolitischer Machtausübung. Um die Entwicklung des Staatsapparats, konkreter: um die Entwicklung der Territorialverwaltung im Polen der 1970er Jahre geht es hier.

Mit der Reform der Verwaltung in weniger als drei Jahren, zwischen Ende 1972 und Mitte 1975, wurde in großen Teilen des territorialen Staatsapparats, und zwar vor allem an der Spitze der administrativen Einheiten, eine neue Verwaltungselite etabliert. Die traditionelle verwaltungsmäßige Gliederung Polens wurde dabei vollständig umgekrempelt. Die Frage, die im wesentlichen Maße das Herangehen an den Untersuchungsgegenstand, nämlich das Verwaltungssystem Polens, bestimmt, lautet: Was waren die Ursachen, was die Folgen dieser internen, von oben verordneten Umwälzung des staatlichen Machtapparats, deren Ausmaß im Westen so wenig erkannt wurde wie ihre politische Bedeutung und ihre gesellschaftlichen Konsequenzen?

Die zeitliche Eingrenzung auf die 1970er Jahre erfolgt erstens unter dem Aspekt der gestellten Frage nach den Ursachen für die Entwicklung der Krise Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre in Polen. Die Veränderungen, die unter Gierek im Bereich der Verwaltung vorgenommen worden waren, stellten einen der Hauptkritikpunkte dar, als die nach dem August 1980 eingesetzte neue Führungsequipe versuchte, die Ursachen für das ökonomische und politische Desaster zu benennen und Wege aus der Krise aufzuzeigen. (Sprawozdanie z prac komisji KC PZPR, 1983, S. 47 ff.) Zweitens aber ergibt sich diese Eingrenzung daraus, daß die 1970er Jahre insofern von genereller Bedeutung sind, als die Gierek-Ära gewissermaßen den Abschluß des ganzen bisherigen und den Beginn einer *neuen* Etappe in der Geschichte des polnischen Kommunismus darstellt.

Die *erste* Phase der "sozialistischen Aufbauzeit" nach dem Kriege bestand in dem Versuch, gemäß den orthodox-kommunistischen Prinzipien eine zentralgelenkte Wirtschaft und von der Partei monopolisierte Staatsverwaltung aufzubauen. Zugleich war man überzeugt, damit ein Höchstmaß an wirtschaftlicher Produktivität und gesellschaftlicher Bedürfnisbefriedigung zu erzielen. Die Leitidee zu Beginn der *zweiten* Phase war, die gleichen Ziele über einen gewissen Pluralismus innerhalb der kommunistischen Partei bei Aufrechterhaltung ihres gesellschaftlichen Monopols zu erreichen. In der *dritten* Phase schließlich wollte man den in den ersten beiden Perioden kumulierten Problemen vermittels einer Technokratisierung der Apparate beikommen. Das Fiasko, in dem das Giereksche Experiment endete, bedeutete einen Wendepunkt. Ausdruck dieser Wende war die Massenbewegung der "Solidarność" ebenso wie der Coup der Militärs im Dezember 1981.

Das Kernstück der Gierekschen Reformpolitik im Inneren bestand in dem Versuch, die Strukturen und die Interaktionen innerhalb der Verwaltungsapparate zu verbessern. Das heißt - und das kann bereits vorweg als Hauptursache für das Scheitern der ambitiösen Zielsetzungen Giereks benannt werden -, die "Modernisierung" bedeutete weder eine Demokratisierung des politischen Lebens noch eine Reform des Wirtschaftssystems. Zwar gab es auch in der Ökonomie einige Veränderungen in den Lenkungsmechanismen. (Brocka-Palacz, 1976, S. 37 ff.) Diese aber blieben marginal und standen außerdem in keinem koordinierten Verhältnis zu den Veränderungen im System der Administration. Die angestrebte "Modernisierung" stellte vielmehr den Versuch dar, die ökonomischen und politischen Probleme mit Hilfe technokratischer Methoden zu bewältigen, sprich: die Notwendigkeit einer Reform des politischen und wirtschaftlichen Systems durch eine Verwaltungsreform zu umgehen.

Von daher erklärt sich auch, daß in unserer Untersuchung eine Analyse der Wirtschaftsentwicklung in den 197Oer Jahren weitgehend ausgespart wurde. Eine umfassende Beantwortung der Frage nach den Ursachen für die Kumulation wirtschaftlicher und politischer Probleme in dieser Zeit müßte selbstredend die Analyse der Wirtschaftsentwicklung einbeziehen. In dieser Studie sind Faktoren der ökonomischen Entwicklung nur insoweit berücksichtigt worden, als es die Erklärung von Veränderungen im Verwaltungssystem und die Herstellung des politisch-gesellschaftlichen Kontexts bedurfte.

Die Begrenzung der Untersuchung auf die Ebene der *Territorialverwaltung*, das heißt auf die Verwaltungsorgane der Gemeinde-, Kreis- und Wojewodschaftsebene, erfolgte deswegen, weil es bei den Reformen des staatlichen Verwaltungssystems in den

1970er Jahren in erster Linie um Veränderungen auf der Ebene der *lokalen* Verwaltung gegangen ist. (4) Auch dies ist ein bezeichnendes Faktum: Die entscheidenden Verwaltungsglieder, nämlich die der zentralen Ebene, wurden von den Reformen nur unwesentlich berührt. Diese betrafen nur die untere und mittlere Ebene, also jene Organe, die von der Zentrale als *ausführende* für die "oben" beschlossene Politik betrachtet wurden.

In *methodologischer* Hinsicht wird davon ausgegangen, daß die Verwaltungsreformen Ausdruck ökonomischer und politischer Interessen waren und im Zusammenhang mit der konkreten gesellschaftlichen Entwicklung Polens zu Anfang der siebziger Jahre, also wesentlich im Kontext der angestrebten "Modernisierung" der ökonomischen und sozialen Verhältnisse, zu betrachten sind. Die Analyse von Reformen in Osteuropa und die Diskussion über ihre in vieler Hinsicht evidente Erfolglosigkeit ist nach wie vor von unbefriedigender Einsicht in die konkreten Mechanismen der Machtausübung geprägt. Vielfach beschränken sie sich in ihren Erklärungsmustern zu allgemein auf eine "systembedingte Immobilität" und den "Primat der Politik vor der Ökonomie".

Dazu trägt freilich auch eine in Osteuropa auf weite Strecken noch immer vordergründig geführte Auseinandersetzung über Reformen bei, hinter der divergierende ökonomische und politische Interessen stehen, die aber unter dem Mantel der Ideologie (mit dem Anspruch auf die "richtige" sozialistische Linie) geführt wird. Nicht von ungefähr ist die polnische Verwaltungsreform in der westlichen Literatur weitgehend nur in ihren technokratischen und formalen Aspekten (Kompetenzverschiebungen aufgrund rechtlicher Neuregelungen) rezipiert worden.

Mit Blick auf die Realisierbarkeit der Zielsetzungen, die die politische Führung dabei im Auge hatte, wurde meist nur vage Skepsis formuliert, hinter der im wesentlichen die jahrzehntelange Erfahrung mit dem Scheitern der immer und immer wieder diskutierten und meist auch wieder versandeten Reformvorhaben steht. Der ihnen zugrundeliegende Mechanismus *widerstreitender und paralysierender innersystemarer Machtfaktoren* fand in der Forschung insgesamt zuwenig Beachtung. Ausdruck dessen ist, daß es nur wenige Studien über Institutionen der politischen Willensdurchführung (policy execution, K. Loewenstein) gibt (im Unterschied zu Repräsentativorganen und Institutionen der politischen Willensbildung; z. B. Heinrich, 1980). Bekannt sind neben einigen allgemeinen Darstellungen in verschiedenen Handbüchern und Monographien, die die Verfassungs- und Verwaltungsstruktur Polens bzw. sozialistischer Staaten sowie Veränderungen in diesen Systemen darlegen (5), verschiedene Arbeiten von S. Lammich. (S. Literaturverzeichnis)

Insbesondere die Untersuchungen von Lammich waren eine unersetzliche Grundlage und Voraussetzung für die hier vorgelegte Studie.

Darüber hinaus existieren eine Reihe von Detailstudien, wie die von J. Urbanowicz und G. W. Adamowitsch, die der Frage nachgegangen sind, welches die rechtliche und organisatorische Stellung der höheren Kader in der polnischen Verwaltung und welcher Art ihre Aus- und Fortbildung ist. (Urbanowicz/Adamowitsch, 1981) Einen unserem methodologischen Ansatz vergleichbaren Versuch, die Funktion der lokalen Administration unter einem bestimmten Aspekt der ökonomischen, sozialen und politischen Entwicklung Polens zu beleuchten, hat J. Piekalkiewicz unternommen, indem er die Auswirkungen der Industrialisierung und der Urbanisierung Polens auf politische Organisationen der lokalen Ebene untersucht hat. (Piekalkiewicz, 1975) Im letztgenannten Sinne zu erwähnen wäre auch ein kurzer Beitrag von Z. Rybicki, der den Zusammenhang zwischen der Administrationsstruktur in Polen und regionalentwicklungspolitischen bzw. raumplanerischen Problemen andeutet. (Rybicki, 1975)

Im allgemeinen aber beschränken sich die Untersuchungen des polnischen administrativen Systems - abgesehen davon, daß ein Teil von ihnen vor der Änderung der Verwaltungsstruktur unter Gierek vorgenommen worden ist - auf die Deskription der Funktionen und Funktionszusammenhänge, die den jeweiligen Organen beigemessen werden. Hingegen mangelt es - und dies gilt für die sozialistischen Länder generell - an Analysen, die das Verwaltungssystem und seine politische Gestaltung bzw. Umgestaltung im Kontext ökonomischer und politischer Auseinandersetzungen und Entscheidungsprozesse zu erfassen suchen. Dies ist umso bedauerlicher, wenn man bedenkt, daß die Politikwissenschaft sich im übrigen (nämlich bei der Untersuchung der politischen Systeme des eigenen Landes oder anderer westlicher Länder, aber auch mit Blick auf die Staaten der sog. Dritten Welt) in zunehmendem Maße der Analyse der Systeme und Praktiken der *Willensdurchführung* in genannten Zusammenhängen (mit Rückwirkungen auf den Prozeß der politischen und wirtschaftspolitischen Willensbildung) zugewendet hat.

Gemäß den genannten Erkenntniszielen und methodologischen Überlegungen entspricht die *Gliederung* der nachfolgenden Arbeit dem Versuch, die zentralen Problembereiche der Entwicklung des administrativen Systems in den 1970er Jahren sowohl unter dem Gesichtspunkt seiner organisatorischen Ausgestaltung durch die Parteispitze als auch seiner konkreten Funktionsweise zu erfassen. Indem die Motivationen und Ziele untersucht werden, die die Veränderung des Verwaltungssystems determinierten, und indem die Entwicklung des polnischen Verwaltungssystems in den

1970er Jahren in Bezug zur ökonomischen und politischen Entwicklung des Landes insgesamt gesetzt wird, sollen die *Bedingungen* für den Wandel in Struktur und Form des Apparats expliziert werden. Indem die Ergebnisse dieser Veränderungen im Hinblick auf die konkrete Funktionsweise der Verwaltung in verschiedenen Bereichen beleuchtet werden, sollen die *Konsequenzen* des Wandels deutlich gemacht werden.

Die ersten beiden Kapitel befassen sich mit dem grundlegenden Aufbau der polnischen Staatsverwaltung und mit den rechtlichen und institutionellen Änderungen, die in diesem Bereich unter Gierek vorgenommen wurden. Wie das erste Kapitel nur einen kurzen Abriß über die Entwicklung der polnischen Verwaltung in der Nachkriegszeit gibt, so ist es die Aufgabe des zweiten Abschnitts, vor allem die wesentlichen rechtlichen Veränderungen zu dokumentieren, die die Reformen zwischen 1972 und 1975 bewirkt haben. Beide Kapitel haben einführenden Charakter, insofern sie die historischen und rechtlichen Grundlagen für jene politisch-administrative Entwicklung in den 1970er Jahren verdeutlichen, die in den nachfolgenden Abschnitten analysiert und in ihren Konsequenzen diskutiert wird.

Das dritte Kapitel setzt sich mit den ökonomischen und politischen Orientierungen auseinander, die die ideologische Grundlage für die Richtung waren, die die Verwaltungsreform bestimmte, sowie mit ihrer Umsetzung in die Praxis unter dem Aspekt einer geforderten Dezentralisierung.

Die beiden nachfolgenden Kapitel sind dem Verhältnis zwischen der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei und der Verwaltung gewidmet, und zwar sowohl in seinem theoretisch-juristischen Kontext wie in seinem praktisch-politischen.

Schließlich wird das Problem der Verwaltungskontrolle behandelt und eine polnische soziologisch-empirische Untersuchung vorgestellt, die im Gefolge des ersten Teilabschnitts der Verwaltungsreform unter Gierek vorgenommen worden ist.

Was die *Quellenfrage* betrifft, so bin ich - zu meiner nicht geringen Überraschung - in unerwarteter Weise fündig geworden. Zwar sind systematisierte, verallgemeinernde Ergebnisse kritischer empirischer Untersuchungen in Polen nicht publiziert worden. Aber daß sich die polnische Soziologie und Rechtssoziologie in einer oftmals durchaus kritischen Weise verschiedener der hier behandelten Probleme angenommen haben, geht aus dem in dieser Studie vorgestellten Material in aller Deutlichkeit hervor. Freilich findet sich in der Fachliteratur im Zusammenhang mit der hier interessierenden Problematik verwertbares Material meist nur auf der mikrosoziologischen Ebene (Untersuchung des Funktionierens der Verwaltung in einer Kleingemeinde oder in einem Stadtteil), in der Presse eine kritische Aus-

einandersetzung nur mit Einzelfällen und Einzelheiten - eine solche aber in großer Zahl und in großer Vielfalt.

Noch eine abschließende Bemerkung zu den Quellen sei mir gestattet. Zum Teil basieren Aussagen oder angeführte Beispiele auf Gesprächen, die mit kompetenten Personen geführt worden sind. In solchen Fällen wird auf Gesprächsprotokolle (GP) verwiesen, die - soweit die betreffenden Gesprächspartner sich damit einverstanden erklärt haben - beim Autor einsehbar sind. Das gehört zu den besonderen Bedingungen empirischer Untersuchungen in sozialistischen Staaten.

1. DIE ENTWICKLUNG DER POLNISCHEN VERWALTUNG NACH DEM ZWEITEN WELTKRIEG

Dieses erste Kapitel hat Übersichtscharakter. Dargelegt werden sollen die legalen Grundlagen, auf denen die polnische Verwaltung basiert, damit die organisatorische Entwicklung nachvollzogen werden kann, der das polnische Verwaltungssystem seit dem Krieg ausgesetzt gewesen ist.

Divergierende Tendenzen zwischen Zentralismus und Dezentralismus haben die Auseinandersetzung über die Entwicklung des staatlichen Systems - dies ist allerdings kein Spezifikum Polens - seit dem Neuaufbau der Verwaltung nach dem Krieg immer wieder beherrscht. (Starościak, 1978, S. 62 ff.; Kowalski u. a., 1983, S. 483 ff.) Die zentralistische Tendenz entsprach dem Bemühen der herrschenden Partei, die Macht in Staatsverwaltung und Wirtschaft zu konzentrieren und zu monopolisieren. Dezentralistische Ambitionen dagegen wurden nicht nur von Kräften außerhalb der Partei vertreten; allerdings standen dabei jene im Vordergrund, denen als betroffene Subjekte an einer möglichst großen Eigenständigkeit unterer Verwaltungsebenen bzw. von Wirtschaftseinheiten lag. Aber auch in den leitenden Ebenen der Partei existierten bezüglich des Verhältnisses von Zentralismus und Dezentralismus fast ständig divergierende Auffassungen. In dem Maße nämlich, wie sich in der kommunistischen Partei als regierender Partei die Interessen der Mitglieder aufgrund unterschiedlicher Funktionsausübung differenzierten, entwickelten sich in dieser Frage unterschiedliche Meinungen. Diese Divergenzen änderten freilich wenig an der Tatsache, daß die Parteileitung im Grundsatz zentralistisch handelte, was - je nach aktuellen Erfordernissen - Modifikationen nicht ausschloß.

Dem Prinzip nach entspricht das Verhältnis Zentralismus/Dezentralismus im kommunistischen Staat dem Organisationsgrundsatz des "demokratischen Zentralismus", der zuerst nur für die Partei, dann auch für das Funktionieren des gesamten Systems obligatorisch wurde. Der demokratische Zentralismus besagt als Prinzip, daß an der Spitze getroffene Entscheidungen für alle verbindlich sind, daß diese Entscheidungen aber aufgrund von demokratischen Diskussionen, Wahlen und Beschlüssen an der Basis zustandekommen. (Marxistisch-Leninistisches Wörterbuch der Philosophie, Bd. 3, 1972, S. 1176)

Der Theorie nach entspricht dem Prinzip des demokratischen Zentralismus auf der organisatorischen Ebene ein Rätesystem, das nach diesen demokratischen und zugleich zentralistischen Grundsätzen funktioniert. In der Praxis war allerdings immer der Zentralismus vorherrschend; nur wenn politische Krisen eintraten, d. h. wenn die Zentrale geschwächt war, spielte das "demokratische Element" eine größere Rolle - weil die Zentrale sich genötigt sah, ihm mehr Freiraum einzuräumen, um eine Integration der Gesellschaft zu bewerkstelligen.

1.1 Die "Sowjetisierung" der Verwaltung nach dem Zweiten Weltkrieg

Unterstützt durch die Sowjetunion bzw. durch die Rote Armee, wurde nach dem Rückzug der deutschen Wehrmacht und der Etablierung einer *Provisorischen Regierung*, beginnend im Herbst 1944, daran gegangen, in Polen ein neues Verwaltungssystem unter der Regie der Polnischen Arbeiterpartei (PPR) aufzubauen. Über die in weiten Bereichen stark beschädigte oder zerstörte "Schlüsselindustrie" wurde ein Staatsmonopol errichtet. Beides zusammen bildete die wirtschaftliche und administrative Basis für den systematischen Ausbau des Einflusses der PPR auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens. (Polonsky, 1980; Roos, 1979, S. 200 ff.)

Die juristische Grundlage für die Entwicklung der Verwaltungsstruktur im Nachkriegspolen bildete das Dekret des Landesnationalrates (der Provisorischen Regierung) vom 23. November 1944 über die territoriale Selbstverwaltung (Dz. U., Nr. 14, Pos. 74) und das Gesetz über die Nationalräte vom 11. September 1944. (6) Diese rechtlichen Bestimmungen basierten insofern auf dem Grundsatz der *Teilung* der Staatsgewalt, als diese mittels zweier paralleler Organisationslinien ausgeübt wurde: der *Staatsverwaltung* und der *Selbstverwaltung*. (Ura, 1972)

Die PPR propagierte zu diesem Zeitpunkt einerseits aus politischen Opportunitätserwägungen, andererseits auch aufgrund damals in der Partei vorherrschender ideologischer Vorstellungen ein eher dezentralistisches Selbstverwaltungsmodell. W. Gomułka, der damals an der Spitze der PPR stand, vertrat ein Programm, das eine ganze Reihe vom sowjetischen Muster abweichender Momente beinhaltete. Es handelte sich dabei nicht nur um Fragen des staatlichen Aufbaus, sondern u. a. auch um die Frage des privaten Sektors in der Wirtschaft, vor allem in der Landwirtschaft. (Korab, 1962, S. 35 ff.; Raina, 1970)

Der dezentralistische Impetus war allerdings von Anfang an durch den Anspruch der kommunistischen Partei auf die "führende Rolle" in Gesellschaft und Staat relativiert. In der Praxis wurde alles unternommen, um der PPR das Monopol in allen gesellschaftspolitisch relevanten Positionen zu sichern. Im Zuge der Ausschaltung der Opposition in den ersten Nachkriegsjahren und in dem Maße, wie die PPR ihre Macht stabilisieren und ausbauen konnte, kamen die zentralistischen Intentionen immer stärker zur Wirkung; wobei die Stabilisierung der Macht der PPR und die Zentralisierung der Verwaltung zwei einander bedingende Voraussetzungen und Bestandteile des "Sowjetisierungsprozesses" darstellten.

Im Gegensatz etwa zur jugoslawischen Partei war die PPR aufgrund ihrer Schwäche und ihrer Abhängigkeit von der Kommunistischen Partei der Sowjetunion (KPdSU) auch gar nicht in der Lage, den von ihr propagierten "nationalen Weg zum Sozialismus" und damit ihre anfangs in der Theorie noch bestehenden dezentralistischen Ansätze gegen die sowjetische Führung durchzusetzen. Als diese die "nationalen Wege" der "Volksdemokratien" für obsolet erachtete und auf eine Gleichschaltung der in ihrem Einflußbereich liegenden Länder drang - Ausdruck dessen war die Gründung des Kominform-Büros im Jahre 1947 -, setzte sich in Polen ohne große Widerstände die prosowjetische Fraktion der PPR unter B. Bierut durch. Gomułka, der offenbar wußte, was die Gründung des "Büros" bedeutete, und sich ablehnend verhielt, wurde bald darauf seiner Ämter enthoben (September 1948) und der von ihm vertretene "nationale Weg" als "antisozialistische Abweichung" verurteilt. Die Parteien, die neben der PPR bestanden - die Sozialistische Partei (PPS), die Bauernpartei (ZSL) und die Demokratische Partei (SD) - wurden gleichgeschaltet. Die PPS, die die schärfste Konkurrenz für die PPR darstellte, wurde erst "gesäubert" und dann, im Dezember 1948, mit der PPR fusioniert. Aus dieser Fusion ging die Polnische Vereinigte Arbeiterpartei (PVAP) hervor. (7)

Diese Wende bedeutete das Ende eines "Sozialismus à la polonaise" mit seinen dezentralistischen Elementen und Postulaten. Die Beziehungen zu den verbliebenen Parteien wurden der Leninschen "Transmissions"-Theorie gemäß gestaltet. (Kowalski, 1983, S. 346). Gomułkas Plädoyer für die - zumindest vorläufige - Beibehaltung der privaten Landwirtschaft wurde verworfen. Jene Fraktion in der Partei, die von vornherein nur das sowjetische Vorbild für den Aufbau des Sozialismus im Auge gehabt hatte, konnte nunmehr ihre Politik durch- und umsetzen. Was in der Landwirtschaft die Kollektivierung, war in der Industrie, im Handwerk und im Dienstleistungssektor die Verstaatlichung. (Bierut, 1950; Minc, 1950) Dennoch hinkte man aus verschiedenen

Gründen bei der Kollektivierung hinter den anderen "Volksdemokratien" her. Die bis 1955 kollektivierten Farmen umfaßten nicht mehr als ein Drittel der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Gleichzeitig begann man mit der Neuorganisierung der staatlichen Verwaltung. In weniger als zwei Jahren wurde sie den veränderten politischen Gegebenheiten angepaßt und nach dem Muster der sowjetischen Verwaltung umgestaltet. (Manusevič, 1950; Ovčarov, 1955)

Das Gesetz vom 20. März 1950 über die örtlichen Organe der einheitlichen Staatsgewalt (Dz. U., Nr. 14, Pos. 130) beseitigte die Aufteilung zwischen Staatsverwaltung und Selbstverwaltung. Die ausführende Staatsgewalt wurde mit den Nationalräten zusammengelegt, entsprechend dem in der kommunistischen Theorie vertretenen Prinzip, daß die Räte als Vertretungsorgane des Volkes sowohl legislative als auch exekutive Funktionen ausüben sollen. Dies schlug sich auch in der im Jahre 1952 angenommenen neuen "sozialistischen" Verfassung nieder, die ganz im Zeichen ihrer sowjetischen Vorlage stand. (Bierut/Cyrankiewicz, 1948; Bierut, 1954; Zamkowski, 1961) Der Doktrin nach kennt der sozialistische Staat keine Gewaltenteilung; die Souveränität des Volkes finde ihren Ausdruck in der Einheit der Staatsgewalt. (Gwiźdź, 1966, S. 23 f.)

Demgemäß sind die Nationalräte als Organe der Selbstverwaltung deklariert, die für jede Stufe des staatlichen Aufbaus - also auf der Gemeindeebene, auf der Kreis- (bis 1975) und auf der Wojewodschaftsebene sowie schließlich auf der zentralen Ebene - von der Bevölkerung gewählt werden. In der Realität sichert das Monopol, das die Polnische Vereinigte Arbeiterpartei als "führende Kraft der Gesellschaft" für sich beansprucht und durchsetzt, ihren Einfluß darauf, *wer* gewählt wird. Die PVAP nämlich hat seit der Gleichschaltung der anderen Parteien Ende 1948 faktisch die ausschließliche Entscheidungsbefugnis darüber, welche Kandidaten für die Wahlen aufgestellt werden, und damit auf die Zusammensetzung der Wahllisten, die als einzige für die Wahlen zugelassen sind. (8)

Unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungs*praxis* betrachtet, wurde das *Präsidium* des Nationalrats das Exekutivorgan der territorialen Verwaltungseinheit, während - zumindest formal - das *Plenum* des Nationalrats die eher legislative Seite der Verwaltung darstellte. Die von den Nationalräten der jeweiligen Ebene (Gemeinde, Kreis, Wojewodschaft; für die zentrale Ebene, das Parlament, behielt man die traditionelle Bezeichnung *Sejm* bei) gewählten Präsidien waren als geschäftsführende Ausführungsorgane gedacht, die vom Nationalrat mit den von ihm festgelegten Aufgaben betraut wurden.

Nach dieser ersten Anpassung an den staatlichen Aufbau der UdSSR wurden noch einige weitere rechtliche bzw. territoriale und administrative Veränderungen vorgenommen. Am 6. Juli 1950 wurde das Dekret über die Gründung weiterer Wojewodschaften (Dz. U., Nr. 28, Pos. 255) und am 25. September 1954 das Gesetz über die Beseitigung der ländlichen Großgemeinden erlassen (Dz. U., Nr. 43, Pos. 191 u. 192). Mit dem letztgenannten Gesetz wurden die bis dato bestehenden 3.001 Landgemeinden *(gmina)* in 8.789 Dorfgemeinden *(gromada)* aufgeteilt. Somit wurden die Gemeinden mit durchschnittlich 5.153 Einwohnern und einer Fläche von 102,4 qkm (9) auf Dorfeinheiten reduziert, die nur mehr ein Drittel der Einwohner bzw. der Fläche der vormaligen Landgemeinden aufwiesen, nämlich 34,3 qkm und 1.760 Einwohner. (Rocznik Statystyczny, 1955, S. 23 ff.)

Schon vor dieser Zersplitterung war mit dem Gesetz von 1950 eine Machtkonzentration zugunsten der Wojewodschaftsebene herbeigeführt worden; demgegenüber waren die Räte der Kreise und Gemeinden entsprechend geschwächt worden. (Buchhofer, 1981, S. 44) Die kleinsten Dorfgemeinden wurden allerdings schrittweise bald wieder beseitigt. Ihre Zahl sank bis zum 1. Januar 1972 (im Jahre 1972 wurde ein neues Gesetz über die territoriale Aufteilung auf dem Land verabschiedet) auf weniger als die Hälfte, nämlich auf 4.313. (Roggemann, 1974, S. 214)

In den frühen 1950er Jahren wurde also der Verwaltungsapparat zentralisiert und in ein Subordinationsschema gebracht, das mit dem Prinzip einer "territorialen Selbstverwaltung" kaum noch etwas gemein hatte. Er entsprach vielmehr den ökonomischen, politischen und sozialen Monopolisierungsbestrebungen der PVAP, die vor allem in der "ersten Phase des sozialistischen Aufbaus" nach 1948 zur Wirkung gelangten. (10)

1.2 Der Versuch einer Dezentralisierung und einer Demokratisierung der Verwaltung nach 1956

Im Zuge der "Entstalinisierung" wurde am 25. Januar 1958 ein neues Gesetz über die Nationalräte erlassen (Dz. U., Nr. 5, Pos. 172), das im Jahre 1963 durch ein weiteres Gesetz ergänzt wurde. (11) Nachdem W. Gomułka im Jahre 1956 neuerlich an die Spitze der Partei gelangt war, kam es zu einer Reihe von Veränderungen in praktisch sämtlichen Bereichen der Gesellschaft. (Syrop, 1957) Die Bauern lösten die meisten Kollektivwirtschaften wieder auf, die in den vorangegangenen Jahren gegründet worden waren. In der Kultur- und Wissenschaftspolitik wurden liberalere Akzente gesetzt. In der Zeit des "Stalinismus" ver-

dammte Künstler und Hochschullehrer, Ökonomen und Soziologen wurden rehabilitiert. Die neue Führung schlug in der Wirtschaftspolitik einen pragmatischeren Kurs ein. Auch der Kirche gegenüber verhielt man sich toleranter. In der Zeit der Rückkehr Gomułkas an die Macht wurden der Primas von Polen, Kardinal Wyszyński, der im Jahre 1953 unter Hausarrest gestellt worden war, sowie andere verhaftete Priester wieder freigelassen. (Wyszyński, 1984) Zwischen dem Staat und der Kirche wurde ein Abkommen geschlossen, das der Kirche verschiedene für kommunistische Staatsordnungen einmalige Konzessionen einräumte. (12)

Wie in der Wirtschaftspolitik (Poralla, 1958; Secomski, 1958) - und mit ihr zusammenhängend - war man auch auf dem Gebiet des administrativen Systems bestrebt, durch eine (beschränkte) Dezentralisierung die starre und unflexible Struktur des Apparates effizienter zu gestalten. In diesem Sinne wurden die Befugnisse der Nationalräte wieder etwas ausgebaut, was - im Zusammenhang mit der offeneren politischen Atmosphäre und einer liberaleren ökonomischen Politik - in der Wirtschaftstätigkeit, bei der Planung der ökonomischen Entwicklung und bei der Nutzbarmachung vorhandener Reserven einige positive Resultate zeitigte. Allerdings entsprachen die realen Veränderungen nur in einem beschränkten Maße der heftigen Kritik, die im Jahre 1956 am zentralistischen System stalinistischer Prägung geführt worden war und die mit der Forderung nach einer "Entfaltung der gesellschaftlichen Initiative", nach einer stärkeren Mitarbeit der Bürger an der Lösung der Probleme und nach einem Ausbau der "gesellschaftlichen Kontrolle" verbunden gewesen war. (13)

Zwar blieb die Diskussion über die notwendige "Demokratisierung", blieb die Kritik an dem überzentralisierten Modell nicht völlig ohne praktische Konsequenzen. Eine Anzahl von Betrieben, die vorher der Zentralverwaltung subordiniert gewesen war, wurde im Jahre 1962 den territorialen Nationalräten unterstellt. (14) Noch fünf Jahre nach dem "Umbruch" von 1956 wurde auf einem Plenum des Zentralkomitees der PVAP im Juni 1961 ein Beschluß gefaßt, der den Ausbau der Befugnisse der Nationalräte besonders auf der Kreisebene zum Inhalt hatte. Ähnlich wie in den 1970er Jahren in bezug auf die Gemeinderäte, sollte die Erweiterung der Aufgaben und der Mittel der Kreisräte zu Lasten der Nationalräte auf der Wojewodschaftsebene gehen. (Uchwała VIII Plenum KC PZPR, 1961, S. 25 - 35; Dokumentation über den Beschluß des VIII. Plenums, 1961, S. 18 f.) Letztere wollte man laut Beschluß stärker auf dem Gebiet der Koordination und der Planung der Wirtschaftsbereiche sowie der gesellschaftlichen und kulturellen Aktivitäten tätig sehen, also in einer instruierenden, organisierenden und kontrollierenden Funktion. Dage-

gen sollten sich die Kreisräte "zum Hauptkettenglied der örtlichen Tätigkeit entwickeln". (Dokumentation ..., 1961, S. 18) Auch die Befugnisse, Aufgaben und Mittel der nicht kreisfreien Städte (also der Kleinstädte) sowie der Siedlungen städtischen Charakters sollten danach erweitert werden.

Die *Nationalräte der Bezirke* (die Wojewodschaftsräte) wurden ermächtigt, komplexe Perspektivpläne für die Wojewodschaften zu erstellen, die bis zum Jahre 1980 reichen sollten. Die konkreten Entwürfe dafür waren von den Wojewodschaftskommissionen für die Wirtschaftspläne auszuarbeiten. Diese Entwürfe sollten nach Abstimmung mit den Plänen für die Entwicklung der einzelnen Abteilungen und Zweige der Volkswirtschaft im Landesmaßstab und nach ihrer Bestätigung durch die Zentrale die Grundlage für die Aufstellung der regionalen und örtlichen Pläne für die räumliche Bewirtschaftung darstellen. Durch diese Verbindung zwischen Regionalplanung durch die Wojewodschaften und der gesamtvolkswirtschaftlichen Planung durch die Zentrale beabsichtigte man, eine harmonische Entwicklung der jeweiligen Gebiete zu garantieren.

Unmittelbar nach dem 8. Plenum wurde mit den Arbeiten an einer administrativen Neuaufteilung der Gemeinden begonnen; dieses Projekt war noch vor Ende 1961 abgeschlossen. Die Vorschläge dazu waren von den Präsidenten der Nationalräte ausgearbeitet worden. Mit der Neuaufteilung verringerte sich die Zahl der Gemeinden zum 31. Dezember 1961 um 1.085. Demnach gab es ab 1. Januar 1962 nur noch 5.246 Gemeinden. Dabei wurde eine Anzahl von benachbarten kleinen Gemeinden zu größeren zusammengefaßt oder kleinere Gemeinden auf benachbarte aufgeteilt, und zwar auf solche, die in der Regel Sitz der Gemeinderäte und mit einer besseren Infrastruktur ausgestattet waren. Das Ziel war, durch diese Verringerung der Gemeinden Organismen zu schaffen, die fähig sein sollten, die mit der eigenen Entwicklung zusammenhängenden Probleme besser zu bewältigen. Die Tendenz ging also beständig auf eine Vergrößerung der Gemeinden. Während im Jahre 1956 je Gemeinde durchschnittlich 1.680 Einwohner auf eine Gesamtfläche von 34,6 qkm entfielen, betrug die Durchschnittszahl der Gemeindeeinwohner nach dem 1. Januar 1962 etwa 3.000 Personen auf 58 qkm Fläche. (Abschluß der Arbeiten ..., 1961)

Auf der Grundlage der neuen gesetzlichen Regelungen und der neuen administrativen Struktur begannen die Gemeinderäte im Jahre 1962 erstmalig mit der Aufstellung von Fünfjahrplänen zur Entwicklung der Gemeinden sowie mit der Ausarbeitung von eigenen Wirtschaftsjahresplänen.

Ob auf einen Dezentralismus abzielende Beschlüsse in die Praxis umgesetzt werden können, hängt freilich davon ab, in

welchem Umfang den Kreisen bzw. den Gemeinden *Eigenmittel* zur Verfügung gestellt werden. Diesbezüglich verlangte der genannte Beschluß eine Erhöhung der Eigeneinnahmen in den Kreishaushaltsplänen. Außerdem sprach man sich für eine Erhöhung der Rolle, der Befugnisse und der finanziellen Eigenmittel der Gemeinderäte aus, namentlich auf dem Gebiet der Planung und der Anleitung der Landwirtschaft. Man wollte den ökonomischen Anreiz erhöhen, um die Produktivität zu heben und den Einsatz finanzieller Mittel zu rationalisieren.

Glaubt man den Presseberichten, dann wurde den Nationalräten tatsächlich ein größerer Anteil an Finanzmitteln zur Realisierung der in ihrem Bereich liegenden Aufgaben zugestanden, bezogen auf das Budget, das insgesamt von staatlicher Seite im Rahmen der Verwaltungstätigkeit aufgewendet wurde. (Ostapczuk, 1963, S. 491) Danach wurde auch die Zahl der Kennziffern und der Direktiven verringert, die den Territorialorganen von seiten zentraler Stellen vorgegeben wurden. Die Eigeneinnahmen der Nationalräte sollten in höherem Maße als vordem in deren eigene Budgets einfließen, die territorialen Einheiten auch an den finanziellen Ergebnissen der zentral gesteuerten Betriebe beteiligt werden. Auch wurden die Präsidien der Nationalräte ermächtigt, die Tätigkeit der den Räten nicht untergeordneten Wirtschaftseinheiten (15) mit der Tätigkeit der Räte zu koordinieren. (Ostapczuk, 1963, S. 490) Gleichzeitig sollte der Einfluß der zentralen Organe durch die Vorgaben des zentralen Plans und des Staatsbudgets erhalten bleiben.

Alle diese nach 1956 getroffenen Beschlüsse zielten dem Anspruch nach auf einen Ausgleich zwischen den Interessen der Zentrale, die vor 1956 eindeutig dominiert hatte, und den Interessen der Wojewodschaften sowie denen der Kreise und Gemeinden ab, die sich kraß benachteiligt gefühlt hatten. Gemäß der in den Jahren nach dem "Oktober-Umbruch" gefundenen Konstruktion gedachte man nunmehr den untersten Einheiten, in einem gewissen Ausmaß auch den Wojewodschaften, ein Gewicht zuzugestehen, das sie in eine stärkere Position gegenüber der Zentrale versetzen und ein ausgewogeneres Kräfteverhältnis zwischen oben und unten bewirken sollte.

Seit 1956 ist auch die Forderung nach einer *Stärkung der Position der Nationalräte* in ihrer Funktion als gesetzgebende Organe, die die Exekutive kontrollieren sollen, sowie nach einer Aktivierung ihrer Tätigkeit in sämtlichen Parteitagsbeschlüssen zu finden, außerdem in einer Reihe anderer Parteidokumente, also durchaus nicht nur in der Fachliteratur. (Rozmaryn, 1958; 3 Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, 1959) Im polnischen Schrifttum wurde immer wieder kritisch darauf hingewie-

sen, daß entgegen den administrativen und ökonomischen Notwendigkeiten und entgegen den sozialistischen Prinzipien die faktische Rolle der territorialen Vertretungsorgane im allgemeinen gering einzuschätzen ist.

In der Gesetzgebung schlugen sich *beide* Tendenzen nieder, sowohl die des Dezentralismus wie die des Zentralismus. Im Nationalrätegesetz von 1958 erhielten die Räte relativ weitgehende Einflußmöglichkeiten auf die Arbeit der ihnen dem Gesetz nach unterstellten Verwaltungsorgane zugesprochen. (Wieczorek, 1964) Den zentralen Verwaltungsorganen dagegen blieben alle Möglichkeiten gewährleistet, die politische Generallinie in der Tätigkeit der Nationalräte im Wege der Aufsicht durchzusetzen. (Roggemann, 1974, S. 214) Ganz ähnlich war die Entwicklung auf dem Gebiet des Verfassungsrechts. (16)

Das Nationalräte-Gesetz von 1958 und entsprechende Beschlüsse von 1961 besagten, daß die Kreise das "Hauptkettenglied" in der administrativen Tätigkeit darstellen und damit auch die Anleitung der Wirtschaft auf der unteren Ebene innehaben sollten. In der Praxis erhielten die Kreise diesbezüglich nur in einigen untergeordneten Angelegenheiten größere Befugnisse; diese Ausnahmen sind allerdings in der polnischen Presse propagandistisch besonders herausgestrichen worden.

Auch Lammich meint, daß realiter der Einfluß der Nationalräte auf die Tätigkeit der ihnen formell unterstellten Verwaltungsorgane bei weitem nicht so stark war, wie er nach dem Wortlaut des Gesetzes von 1958 hätte sein können. (Lammich, 1975a, S. 116 f.; Gebert, 1961) Unter anderem ist in Art. 7 des Nationalräte-Gesetzes von 1958 den Räten die Kompetenz zugesprochen worden, allgemeingültige Rechtsnormen zu erlassen. Eine nähere Regelung fand diese Bestimmung im Gesetz "Über den Erlaß von Rechtsvorschriften durch die Nationalräte" vom 25. Februar 1964. (Dz. U. 1964, Nr. 8, Pos. 47) Demnach sind die Nationalräte zum Erlaß von Ordnungsbestimmungen (*zarządzenia porządkowe*) sowie aufgrund der in besonderen Gesetzen enthaltenen Ermächtigungen auch zum Erlaß anderer Verordnungen befugt. Allerdings können die Nationalräte gemäß Art. 7 des Gesetzes von 1964 Ordnungsbestimmungen nur in Bereichen und Fällen erlassen, die nicht durch besondere Vorschriften geregelt sind. (Lammich, 1975a, S. 118)

In der Praxis jedoch unterlag der Umfang der den einzelnen Nationalräten verschiedener Stufen zugestandenen Kompetenzen einem ständigen Wandel und wurde weitgehend durch - sehr oft nicht einmal publizierte - Rechtsakte des Ministerrats und der obersten (bzw. der zentralen) Organe der Ressortverwaltung bestimmt. Entsprechende Kritik wurde in der Fachliteratur nicht selten in aller Eindeutigkeit geübt:

"Die Richtlinien der Minister, die an die Präsidien der Nationalräte gerichtet sind, müssen einen allgemeinen, richtungsgebenden Charakter haben und ihre Erteilung soll die richtige Ausführung der Gesetze und Entscheidungen des Ministerrats sichern. Aus den Vorschriften folgt nicht, daß die Minister auf irgendeine andere Art in die Tätigkeit der Nationalrats-Präsidien eingreifen dürfen. Diese Angelegenheit hat außergewöhnlich große Bedeutung für die praktische Tätigkeit der Nationalrats-Präsidien, umso mehr, als wir uns z. B. in der letzten Zeit damit konfrontiert sehen, daß sogenannte Orientierungshinweise wie Direktiven gehandhabt werden - wozu keinerlei rechtliche Grundlagen bestehen."
(Ostapczuk, 1962, S. 4)

Gleichzeitig wurde beklagt, daß die Ministerien Beschlüsse, die auf zentraler politischer Ebene gefaßt wurden, nicht beachten bzw. ihre Umsetzung hintertreiben würden und so eine Verbesserung der Arbeit der Territorialorgane behinderten. (Ostapczuk, 1962, S. 4)

Die Phase des Dezentralismus währte nach dem "Oktober-Umbruch" im Jahre 1956 nur kurz. Bereits wenig später waren wieder in zunehmendem Maße zentralistische Tendenzen zu beobachten. Eine wirkliche Dezentralisierung wollte oder konnte man nicht wagen. (6 lat temu ..., 1962) 1956 war davon gesprochen worden, daß in allen Bereichen die Selbstverwaltung Einzug halten sollte, nicht zuletzt in der Landwirtschaft, z. B. was die Agrarzirkel (*kółka rolnicze*) anlangt. Deren Aufgabe sollte in erster Linie darin bestehen, Dienstleistungen für die Dorfbevölkerung zu erbringen. Kurze Zeit später wurden die Agrarzirkel völlig verbürokratisiert und zu Organen gemacht, auf die die Bauern praktisch keinen Einfluß hatten. (17)

Die Versuche und die Bestrebungen von seiten der "Reformer", eine Dezentralisierung der Verwaltung herbeizuführen, dauerten zwar Ende der 1950er, Anfang der 1960er Jahre noch an. Die tatsächlich durchgeführte Neu- oder Umorganisierung der Verwaltung beschränkte sich jedoch vielfach auf eine einfache Namensänderung bei Institutionen, die nachher nichts anderes taten als vordem. In diesen "neuen" Institutionen saßen oftmals die gleichen Leute in den gleichen Gebäuden und sie arbeiteten mit den gleichen Methoden. In manchen Fällen sind die Kosten für diese Organe nicht mehr von der Staatsverwaltung getragen worden, sondern mußten von den betreffenden Unternehmen übernommen werden. So hatten nach 1956 beispielsweise die Aufwendungen für die Kooperative der Kohlengruben von den Kohleabbaubetrieben

aufgebracht zu werden. An der Art und Weise, wie dieser Wirtschaftszweig und die meisten anderen Sparten der Ökonomie dirigiert wurden, änderte sich jedoch nach Aussagen polnischer Experten wenig. (GP 141283)

Die Tatsache, daß eine Reihe solcher "Veränderungen" kaum über eine rein formale Ebene hinauskamen, war Symptom jener restriktiven Tendenz, die bald nach dem "Oktober" wieder einsetzte. Sie manifestierte sich im politischen Bereich als Kampf gegen "revisionistische" und "bürgerliche Erscheinungen", hinter dem im wesentlichen die Intention stand, alle der herrschenden Elite zu weitgehend erscheinenden Forderungen nach Demokratie und Dezentralismus zu blockieren.

Tatsächlich blieb der größte Teil jener Entscheidungen, die auf eine Dezentralisierung abzielten, blieben die Reformdiskussionen, die Zentralismus-Dezentralismus-Debatten und die in der Presse und in der Fachliteratur ausgetragenen Kontroversen weitgehend auf dem Papier. Bestätigt wurde dies Anfang der 1970er Jahre auch von der polnischen Literatur, als im Zeichen einer neuerlichen *odnowa*, einer "Erneuerung", "Abweichungen vom Marxismus" in der Gomułka-Ära kritisiert werden durften. Insbesondere die Organe der untersten Ebene seien "nur mit verhältnismäßig geringen Kompetenzen" ausgestattet worden. (Bönninger/Herrmann, 1979, S. 503)

Versucht man, die Art der unter Gomułka durchgeführten Reformen zu charakterisieren und eine Antwort auf die Frage zu finden, warum trotz verbaler Beteuerungen ein wirklicher Wandel der grundlegenden Strukturen entweder nicht stattgefunden hat oder wieder rückgängig gemacht worden ist, ist in erster Linie zu berücksichtigen: Der politisch zentrale Anspruch auf die "führende Rolle" der PVAP, auf ihre dominierende Rolle in Staat und Gesellschaft, wurde auch nach der Kritik an der Überzentralisierung und der Monopolisierung durch die Partei beibehalten. Dieser Anspruch und die - in vieler Hinsicht erfolgreichen - Bestrebungen der zentralen Apparate, ihre "leitenden" Positionen und Funktionen aufrechtzuerhalten, standen von vornherein den Dezentralisierungsforderungen und Demokratisierungsansätzen im Wege. Zwar war mit Gomułka in Polen im Jahre 1956 eine Zeit angebrochen, die in der Sphäre der Öffentlichkeit, im Bereich der Theorie und der Wissenschaft sowie auf kulturellem Sektor von einer Atmosphäre geprägt war, die im Vergleich zu den meisten kommunistischen Staaten manchmal nachgerade verblüffend frei anmutet und die seitdem - wennschon mit Schwankungen - auch im großen und ganzen erhalten geblieben ist. Was die wirtschaftlichen und staatlichen Strukturen anbelangt, hat sich allerdings in Polen in vielen Sektoren weniger verändert als in anderen kommunistischen Ländern (van Brabant, 1973), in

denen die Massenmedien und die öffentliche Diskussion weitaus restriktiveren Bedingungen unterlagen, etwa in der DDR und in der CSSR.

Exkurs: Zentralismus von oben und von unten

Neben dem Zentralismus, der von der Spitze der Partei- und Staatsführung ausgeht, existiert auch noch eine andere Art von Zentralismus, den man mit dem Begriff *Zentralismus von unten* umschreiben könnte. Beide Faktoren bilden ein sich gegenseitig verstärkendes System. Der *Zentralismus von oben*, die Tendenz, die Entscheidungsbefugnis immer weiter nach oben zu verlagern und vermittels detaillierter Anweisungen den Apparat in Bewegung zu setzen, resultiert aus einer Reihe bekannter Momente - vom Monopolanspruch der herrschenden Partei bis zu den psychologischen Auswirkungen autoritärer Strukturen auf die Individuen - und reproduziert sich auf der einmal geschaffenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnung selbst.

Der *Zentralismus von unten* resultiert aus dem Bedürfnis, sich nach oben abzusichern und keine Verantwortung auf sich zu laden, weil dies negative Folgen für denjenigen haben könnte, der eine Entscheidung treffen würde. Jeder Entscheidungsträger versucht, sich dadurch abzusichern, daß das, was er vorhat, von übergeordneten Stellen auch akzeptiert und genehmigt wird. Es ist dies ein Verhaltensmuster, dem in der Regel auch diejenigen nachkommen - soweit sie in den entsprechenden sozialen Zusammenhängen tätig sind -, die dem Zentralismus, der von oben kommt, ablehnend gegenüberstehen. (Nowak, 1981, S. 26)

Das Phänomen, daß sich viele derjenigen, die in das System der durch die Monopolstellung der Partei bestimmten Wirtschaft und Apparate eingespannt sind, indifferent, passiv-abwartend und nach oben absichernd verhalten, ist von einer ganzen Reihe von Autoren beschrieben worden. (Kisielewski, 1978) Gleichgültigkeit, Nihilismus und ängstlicher Egoismus bestimmen Leben und Einstellung dieser Menschen, denen auch das Verantwortungsgefühl für das abhanden kommt, was sich um sie herum abspielt und was mit ihnen geschieht.

Verantwortungslosigkeit und die bekannten damit verbundenen Erscheinungen sind unmittelbar mit der Existenz bzw. mit der bestimmenden Rolle des Zentralismus verbunden. Mit der staatlichen Verplanung aller Bereiche des Lebens wird dem Menschen die positive Verantwortung abgenommen. "Sie haben sich an die individuelle Passivität gewöhnt, daran, daß sich jemand um sie kümmert." (Kisielewski, 1978, S. 52 f.) Das in diesem System

besonders sichtbare Phänomen der Resignation, die Auffassung, ohnehin nichts an der gegebenen Lage ändern zu können, geht einher mit der "spezifische(n) Haltung der passiven Hinnahme: man wartet darauf, daß der Staat gibt, zuteilt, organisiert, einrichtet". (Kisielewski, 1978, S. 52) Das einzige, das viele unter diesen Verhältnissen interessiert, ist, mehr Geld aus dem Staatssäckel zu holen.

So wird der *Zentralismus von oben* durch den *Zentralismus von unten* noch bestärkt. Das Verhalten untergeordneter Stellen, sich nach oben abzusichern, läßt - je weiter oben in der Hierarchie, umso stärker - den Eindruck und die Meinung entstehen bzw. bestätigen, mit *solchen* Leuten sei es unmöglich, *vernünftig* zu regieren bzw. kollegial zusammenzuarbeiten. Die übergeordneten Organe erachten die unter ihnen stehenden Instanzen als inkompetent, unfähig und unordentlich. Diese Auffassung führt zur Schlußfolgerung, daß, wenn *wir* die uns unterstellten Einheiten nicht im Griff halten, das ganze System zusammenbricht. Die Konsequenz besteht in der Ausarbeitung immer detaillierterer Anweisungen an die unteren Stellen - was bei diesen wiederum die (eventuell noch vorhandene) Initiative erstickt, die kritisierten Verhaltensweisen der Verantwortungslosigkeit und fehlenden Eigenaktivität intensiviert und damit den Ausbau der Bürokratie, den Zentralismus und die ihm entsprechenden Verwaltungsmethoden stärkt.

Die zentralistischen Neigungen werden durch ein weiteres Faktum befördert. Viele Gesetze sind nicht eindeutig definiert, besagen nur unzureichend, durch wen und auf welche Art eine bestimmte Angelegenheit zu erledigen ist. Die daraus folgenden Lücken und Unsicherheiten tragen im gegebenen System in vielen Fällen dazu bei, einerseits Willkür und Machtanmaßung zu fördern, andererseits umso stärker nach *Rückendeckung* zu suchen, sich zwecks Absicherung *nach oben* zu wenden. Bevor der zuständige Referent eines Amtes eine Entscheidung trifft, von der er nicht vollständig überzeugt ist, daß sie der Auffassung der übergeordneten Organe entspricht, sobald er irgendeinen Zweifel diesbezüglich hegt - und das ist fast immer der Fall -, richtet er eine Anfrage *nach oben*.

Der *Zentralismus von unten* ist in jeder Verwaltung existent, d. h. in jedem System, das hierarchisch gegliedert ist. Je willkürlicher die Mechanismen, die dem hierarchischen System immanent sind, und je größer die Angst, eine Entscheidung zu treffen, die dem übergeordneten Organ mißfallen könnte, desto stärker ist das Bedürfnis nach Absicherung nach oben. Je weniger Demokratie, rechtlich fixierte Verfahrensregeln und Kontrolle, desto stärker ist die Tendenz des *Zentralismus von unten* zu beobachten. Totalitarismus und extremer Zentralismus von oben bedingen und befördern ihn.

2. DIE VERWALTUNGSREFORMEN IN DEN 1970er JAHREN

Nachfolgend werden in den ersten beiden Abschnitten die juristischen Sachverhalte dargelegt, die die drei Reformschritte in den Jahren 1972, 1973 und 1975 beinhalten, sowie die administrativen und organisatorischen Veränderungen, die damit verbunden waren. Der dritte Teil des Kapitels setzt sich mit den Änderungen auseinander, die sich im Gefolge der Reformen für die Stellung der "Selbstverwaltungsorgane", d. h. der Nationalräte, im System der staatlichen Verwaltung sowie für ihr Verhältnis zur Exekutive, also den in den Jahren 1972 und 1973 neugeschaffenen Verwaltungsämtern, ergaben. In diesem Kontext wird auf die Position der wesentlichsten Organe der Verwaltungseinheiten - Nationalrats-Präsidien, Abteilungen und Kommissionen - und auf bestimmte funktionale Aspekte - Aufsichtsregelung und Berufung - eingegangen. Abschließend wird der Frage nachgegangen, inwieweit die neue Rechtslage eine juristische Adaption von Verhaltensweisen darstellte, die schon zuvor die Verwaltungspraxis bestimmt hatten.

2.1 Die Veränderungen auf der Gemeindeebene

Die Verwaltungsreform vom November 1972 betraf die Struktur des örtlichen Staatsapparats auf dem Lande. Die bisher bestehenden Dorfgemeinden (*gromada*) und die Siedlungen wurden als Verwaltungseinheiten abgeschafft und in Landgemeinden (*gmina*) zusammengefaßt. Mit dieser Reform, die von Ende November bis zum 31. Dezember 1972 in die Praxis umgesetzt wurde, wurden etwa 4.300 Verwaltungseinheiten (18) in 2.365 Landgemeinden neu aufgeteilt. Dadurch erhöhte sich die Durchschnittsfläche einer Gemeinde von 61,9 qkm (Stand 1969) auf 125,4 qkm und von einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von 3.400 auf 6.600. In etwa kehrte man damit zu einer Größenordnung der Gemeinden zurück, die vor der Reform von 1954 bestanden hatte, als die Landgemeinden aufgelöst und an ihre Stelle die kleineren Dorfgemeinden gesetzt worden waren. Allerdings gab es auch noch nach der Reform von 1972 zwischen den einzelnen Gemeinden z. T.

erhebliche Unterschiede. Wesentlich war, daß neben diesen territorialen Veränderungen eine Reihe von Kompetenzen, die bisher den Kreisen zustanden, auf die als "territoriale Wirtschafts- und Verwaltungseinheiten" gedachten Gemeinden übertragen wurden. Der (1975 dann gesetzlich sanktionierte) Funktionsverlust der Kreisebene deutete sich bereits zu diesem Zeitpunkt an.

Die *Gemeinde* sollte, so Ministerpräsident Piotr Jaroszewicz auf dem 6. Parteitag der PVAP im Dezember 1971, zu einer "starken Wirtschafts- und Verwaltungseinheit ... rationell umgestaltet" werden. (Trybuna Ludu, 8.12.1971) Die gesetzliche Zuständigkeitsvermutung in individuellen Verwaltungsangelegenheiten wurde zugunsten des Gemeindeleiters festgelegt. Bis dahin hatte das Prinzip gegolten, daß die Organe der Kreisstufe in erster Instanz zuständig waren, sofern durch anderslautende Vorschriften keine andere Regelung vorgesehen war.

Vor allem aber war diese Reform Ende 1972 ein erster Schritt dazu, was dann bis Anfang 1974 für alle Ebenen der Verwaltungsstruktur geregelt wurde: die Übertragung der relevanten Verwaltungsangelegenheiten und Exekutivkompetenzen auf die als Ein-Mann-Leitung konzipierten territorialen Verwaltungsorgane. Dies ist auf der Gemeindeebene der Gemeindevorsteher *(naczelnik gminy)*. Ihm untersteht das Gemeindeamt, dessen Organisation im Inneren aus drei Sektionen besteht:

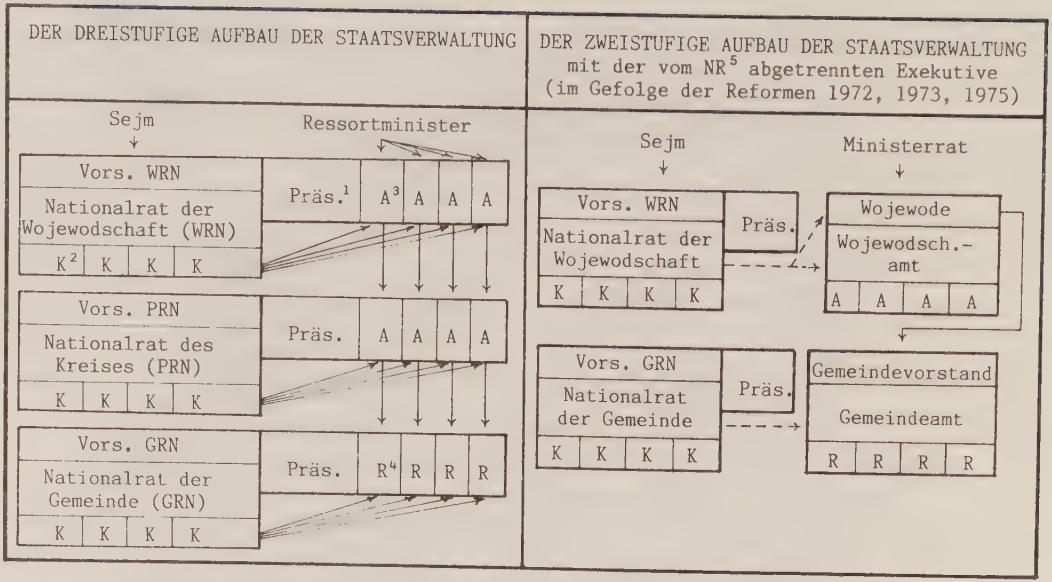
1. aus dem Büro des Gemeindeamts, das die Verwaltungsangelegenheiten erledigt und vom Sekretär des Büros geleitet wird;
2. wurde ein "Landwirtschaftsdienst" der Gemeinde eingerichtet;
3. gibt es ein Standesamt. (Roggemann, 1974, S. 223 f.)

Die exekutiven Kompetenzen sind also mit der Reform von 1972 von den Präsidien der Gemeinderäte auf die Gemeindevorsteher übergegangen. Deren formalrechtliche Abhängigkeit von den Nationalräten ist noch geringer als die der Präsidien, die ja Teil der Nationalräte waren. Während das Präsidium als exekutives Verwaltungsorgan nicht nur vertikal den oberen Verwaltungsebenen untergeordnet war, sondern auch horizontal dem zuständigen Nationalrat, fiel diese horizontale Abhängigkeit der Exekutive von der Legislative nach der neuen Regelung weg. Ein Beschluß des Ministerrates von 1972 bestimmte, daß die *Gemeindevorsteher* - gestützt auf den gesellschaftlich-wirtschaftlichen Plan der Entwicklung der Gemeinde und deren Raumbewirtschaftungsplan - "laufend die Gesamtheit der Wirtschaft auf dem Gebiet der Gemeinde koordinieren". (Beschluß des Ministerrats, 30.11.1972, § 3)

DIE VERWALTUNGSREFORMEN UNTER GIEREK

Dezember 1972:	Übertragung der exekutiven Kompetenzen der Gemeinderäte (und ihrer Präsidien) auf eigene, als Ein-Mann-Leitungsorgane konzipierte Verwaltungseinheiten.
Dezember 1973:	Analoge Bestimmungen für die Kreis- und Wojewodschaftsebene. Damit wird ein eigener, exekutiver Strang der Staatsverwaltung vom Ministerrat bis hinunter zur Gemeinde aufgebaut, wodurch die vertikalen Subordinationsstrukturen gestärkt, die horizontalen Verbindungen zu den Legislativorganen (den Räten) geschwächt werden.
Juli 1975:	Auflösung der Kreisebene, Verlagerung des Großteils ihrer Kompetenzen auf die Gemeinden; Neugliederung der staatlichen Verwaltung auf Wojewodschaftsebene, indem die bislang bestehenden 17 (plus fünf Stadt-)Wojewodschaften in 49 neue Wojewodschaften eingeteilt werden.

Tabelle 1



[1] Präsidium
[2] Kommission des Nationalrats
[3] Abteilung des Nationalrats
[4] Auf der Gemeindeebene heißen die Verwaltungsabteilungen "Referate"
[5] Nationalrat

Quelle: Concise Statistical Yearbook of Poland. Warschau 1975, S. XXXII

Quelle: Mały rocznik statystyczny 1976. Warschau 1976, S. XXXV

2.2 Die Veränderungen auf der Kreis- und Wojewodschaftsebene

Auf der Kreis- und auf der Wojewodschaftsebene wurde die Struktur des Staatsapparats durch die Verwaltungsreform im November 1973 neu gestaltet. (Dz. U., Nr. 47, Pos. 275 und 276) Gleichzeitig mit diesem Gesetz wurden drei Durchführungsverordnungen vom Ministerrat erlassen: erstens die Verordnung "Über die genauen Grundsätze der Wahrnehmung der Koordination durch die territorialen Organe der Staatsverwaltung" (Dz. U., Nr. 47, Pos. 278); zweitens die Verordnung "Über die Rechte und Pflichten der territorialen Organe der Staatsverwaltung sowie über die Grundsätze der Besetzung der Angestelltenposten" (Dz. U., Nr. 47, Pos. 279); und drittens die Verordnung "Über die Organisation der Ämter der territorialen Organe der Staatsverwaltung" (Dz. U., Nr. 47, Pos. 280).

Wie ein Jahr zuvor bei der Neuorganisation der Verwaltung auf Gemeindeebene wurden nunmehr auch auf der Kreis- und Wojewodschaftsebene die Kompetenzen der Präsidien der Nationalräte auf die als Ein-Mann-Leitungsorgane konzipierten Verwaltungsinstanzen übertragen, also auf die Wojewoden, Stadtpräsidenten, Kreisleiter und Stadtbezirksleiter. Gemäß Art. 49 des Gesetzes über die Nationalräte waren nunmehr einheitlich für die exekutiven Funktionen der Verwaltung (von unten nach oben) der Gemeindevorsteher, der Stadtbezirksleiter, der Stadtleiter (in Städten mit weniger als 50.000 Einwohnern), der Stadtpräsident (in Städten mit über 50.000 Einwohnern) und der Wojewode verantwortlich. Die Wojewoden, Bürgermeister und Vorsteher von Städten, Distrikten (es gibt derzeit in Polen 21 Distrikte in den 4 größten Städten) und Gemeinden erfüllen danach ihre Aufgabe mit Hilfe der ihnen unterstellten Behörden. Die Ämter auf der Wojewodschafts-, Stadt- und Distriktebene umfassen etwa 18 *Sektionen*. Sie sind jeweils für einen bestimmten Problemkreis zuständig. Ihre Direktoren arbeiten im Zuständigkeitsbereich und im Namen der Wojewoden, Bürgermeister oder Distriktvorsteher. (19)

Hinsichtlich der Aufteilung in Verwaltungseinheiten ergab sich nach der Reform vom November 1973 folgendes Bild:

5 Stadtwojewodschaften (Warschau, Krakau, Lodz, Posen, Breslau) (20)
17 Wojewodschaften
392 Kreise, davon 78 Stadtkreise
378 Städte ohne Stadtkreisstatus
375 Städte und Gemeinden mit gemeinsamer Verwaltung
1.990 Gemeinden.
(Rocznik Statystyczny 1975, S. 9 und 19)

Mit der Verwaltungsreform vom Mai 1975 wurde, wie bereits bekannt, der vordem dreistufige Aufbau der örtlichen Verwaltung auf einen zweistufigen reduziert. Die zu diesem Zeitpunkt bestehenden 314 Kreise wurden aufgelöst. Die Zuständigkeiten wurden im Grundsatz den Gemeinden und Städten zugesprochen, in bestimmten Fällen den Wojewodschaften übertragen. Damit verbunden war das zweite wesentliche Moment dieser Reform: die Verkleinerung der Wojewodschaften. Die bislang 22 Wojewodschaften (inklusive der fünf Stadtwojewodschaften) wurden in 49 Bezirke neu aufgeteilt, wobei die Stadtwojewodschaften erhalten blieben. Geändert werden mußte mit der beseitigten Kreiseinteilung auch die überkommene Justizverwaltung. Dies geschah durch zwei Verordnungen des Justizministers vom 31. Mai 1975: "Über die Bildung von Wojewodschafts- und Rayongerichten" (Dz. U., Nr. 18, Pos. 99) sowie "Über die Bildung von Bezirksarbeits- und -sozialgerichten" (Dz. U., Nr. 18, Pos. 100; Geilke, 1975, S. 56). Schon vorher war das Gesetz über die Prokuratura Polens geändert worden. (Dz. U. 1974, Nr. 50, Pos. 318; Geilke, 1975, S. 56)

2.3 Selbstverwaltungsorgane und Exekutive

In der Theorie wird die Stellung der Nationalräte im gesellschaftlich-staatlichen System Polens sehr hoch bewertet. Sie seien die "fundamentalen örtlichen Staatsorgane". (Leoński, 1963, S. 296) Sie übten die Führung sowohl gegenüber den ihnen unterstellten Apparaten wie gegenüber den ihnen nicht unterstellten Einheiten aus, was bezüglich letzterer bedeutet, daß die Nationalräte auch auf Institutionen und Bereiche Einfluß nehmen können, deren Tätigkeit von der Zentrale gesteuert wird. (21) Generell sollen die Nationalräte auf die Tätigkeit des Staates v. a. dergestalt einwirken, indem sie a) Einfluß auf die Planung nehmen und b) die Kontrolle über die Verwaltungsorgane ausüben. (Leoński, 1963, S. 296 f.)

In seiner Einlassung auf der 6. Sitzung des Sejm im Oktober 1972 behandelte Ministerpräsident Jaroszewicz die neue Rechtsstellung des neuen Verwaltungsorgans in der Gemeinde. Er betonte, daß

> "die Schaffung eines starken ausführenden Organs in der Gemeinde in der Praxis nicht eine Schwächung der Rolle der gemeindlichen Selbstverwaltung als Form und wichtiges Instrument der sozialistischen Demokratie und ihres Einflusses auf die gesellschaft-

liche und wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde bedeute und bedeuten könne."
(Stenographischer Bericht der 6. Sitzung des Sejm, 1972, Spalte 6 - 14)

Die Realität sah allerdings anders aus. Die in der polnischen Literatur ausgetragenen Kontroversen über die Abgrenzung der Kompetenzen des Nationalrats und des Gemeindevorstehers sowie die Auseinandersetzung über eine Reihe anderer mit dem neuen Gesetz zusammenhängender Fragen spiegelt diesen Tatbestand wider. (22)

Die Nationalräte sollten nach Aussagen der polnischen Führung von der unmittelbaren Umsetzung der Verwaltungsentscheidungen getrennt werden und zu "wirklichen Trägern von Sachentscheidungen" avancieren. (Länderberichte Osteuropa. Polen, 1976, S. 82) Die Übertragung der Exekutivfunktionen auf einen speziellen Verwaltungsapparat, nämlich auf die Gemeindevorsteher nach der Reform von 1972 und auf die Leiter der Kreise, Städte und Bezirke nach der Reform von 1973, ermöglichte es, "die operative Lösung herangereifter Fragen zu verbessern". (Awertschenko, 1974, S. 51) Die Nationalräte hätten zugleich größere Befugnisse erhalten, "die Grundrichtungen des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Aufbaus auf dem Lande zu bestimmen", wodurch seither "Rolle und Autorität der Nationalräte beträchtlich gestiegen" sei. (Awertschenko, 1974, S. 51)

Der gleichen Meinung war der Verwaltungsrechtler Łętowski: "Der Umfang der Koordinationsberechtigung der Räte wurde gegenüber sämtlichen auf ihren Gebieten wirkenden Unternehmen, Genossenschaften, Werken und staatlichen Institutionen bedeutend vergrößert, sogar in den Fällen, in denen diese unmittelbar den Räten nicht untergeordnet sind." (Łętowski, 1975, S. 153) An anderer Stelle spricht Łętowski davon, daß mit dieser Reform eine "deutliche Festigung der Stellung der Abgeordneten" der Nationalräte zu verzeichnen wäre. (Łętowski, 1975, S. 154)

Die nunmehr gesetzliche Trennung der Nationalräte von der Verwaltungsausführung interpretiert Łętowski als "Verzicht auf das Prinzip, daß das Organ der Staatsverwaltung der Tätigkeit der Nationalräte die Richtung angibt und sie organisiert". (Łętowksi, 1975, S. 155) "Vor allem", so argumentierte der für die Verwaltungsreform verantwortliche stellvertretende Minister B. Ostapczuk in der gleichen Frage, "erhalten die von den Exekutivaufgaben befreiten Nationalräte die Möglichkeit, ihr Augenmerk auf legislative und Kontrollfunktionen zu konzentrieren". (23)

Łętowski stellt also ohne Umschweife fest, daß nicht etwa die *Räte* die Tätigkeit des administrativen Apparats bestimmt haben, sondern daß es genau umgekehrt war. Wenn aber schon bislang - entgegen den theoretischen Prinzipien und den gesetzlichen Bestimmungen - die *Exekutive* dominiert hat, warum sollte dies *nach der Reform*, nach der noch stärkeren Lösung der exekutiven Organe von den Räten, anders sein? Es wundert wenig, daß in Fachkreisen wie in der Öffentlichkeit bezüglich der Selbständigkeit der Räte als "gesellschaftliche Vertretungsorgane" eher Befürchtungen laut wurden, durch die neuen gesetzlichen Regelungen könnten die Nationalräte noch weiter in ihren Befugnissen beschränkt werden. Demgegenüber betonte Ostapczuk: "Sie (die Nationalräte, d. V.) können mit größerer Selbständigkeit die wirtschaftliche Entwicklung, das Bildungs- und Gesundheitswesen, den Handel, die kulturelle und soziale Betreuung sowie den Umweltschutz organisieren. Hauptinstrument der Nationalräte sind die von ihnen beschlossenen Perspektiv- und Jahrespläne der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung. Diese Pläne stützen sich auf Direktiven und Aufgaben, die Sejm und Regierung gestellt haben und bieten große Möglichkeiten für die Entfaltung von Initiativen sowie die selbständige Lösung von Problemen." (Zit. nach Awertschenko, 1974, S. 51)

Montesquieu forderte einst die Aufteilung der Staatsgewalt in drei voneinander unabhängig wirkende Gewalten, die sich gegenseitig im Gleichgewicht halten und kontrollieren sollten, um so die Macht des absolut herrschenden Monarchen einzuschränken. (De l'esprit des lois, 1748) Wie ehedem der König - oder noch weitaus mehr als dieser (die Macht der polnischen Könige war meist sehr eingeschränkt) - scheint heute in Polen die Partei Legislative, Exekutive und Rechtssprechung in ihrer Hand zu monopolisieren, freilich mit dem Unterschied, daß dieser seinen Machtanspruch mit der Berufung auf eine von Gott erteilte Begnadung legitimierte, während jene sich auf eine ihr zugefallene "historische Mission" beruft. (Gwiźdź, 1966, S. 28 ff.)

Tatsächlich haben alle Reformbestrebungen in kommunistischen Ländern mit einer Einschränkung der absoluten Macht der Partei und insofern mit den Prinzipien Montesquieus zu tun. (24) Die Forderung nach einer Ausweitung der Kompetenzen der Nationalräte und des Parlaments, verbunden mit der Forderung nach einer Einschränkung des Übergewichts von Regierung und Verwaltungsapparat, der Ruf nach einer Verwaltungsgerichtsbarkeit und nach Garantien für die Unabhängigkeit der Richter zielte auf nichts anderes als auf eine Lösung der Legislative aus ihrer Subordination unter die Exekutive und unter den Parteiapparat sowie auf eine von den beiden anderen Gewalten unabhängige Rechtssprechung. (Doświadczenie i Przyszłość, 1981, S. 150 ff.)

Wenn man nur die Oberfläche der institutionellen Regelungen betrachtet, könnte man tatsächlich mit den oben angeführten Autoren der Meinung sein, die bei den Verwaltungsreformen unter Gierek durchgeführten Veränderungen kämen wenigstens zum Teil diesen Forderungen nach. Die Nationalräte wurden von der Verwaltung im engeren Sinne (der Exekutive, also den Verwaltungsabteilungen) getrennt; diese Aufteilung war an der Spitze des staatlichen Aufbaus mit den Institutionen Sejm und Ministerrat (Regierung) ohnehin wie in der Vorkriegszeit beibehalten worden. Den Räten jedenfalls wurde verbal und auch schriftlich zugesichert, daß sie in der Zukunft in stärkerem Maße eine "anleitende", "koordinierende" und auch in für die Exekutive verpflichtend gesetzgeberischer Hinsicht eine bedeutsamere Rolle spielen sollten.

Wie freilich verbale Bekundungen und schriftliche Deklarationen nicht unbedingt mit der realen Praxis übereinstimmen müssen, so kommt es, wie gesagt, auch bezüglich der Stellung der Nationalräte nicht so seht auf den *institutionellen* denn auf den *materiellen* Aspekt der Gewaltenteilung an. Dieser materielle Aspekt einer demokratischen Kontrolle, einer offenen Austragung unterschiedlicher Interessen und einer hierüber hergestellten stärkeren Beeinflussung des Verwaltungsapparats durch die gesellschaftlichen Vertretungsorgane wurde jedoch von der neuen gesetzlichen Regelung nicht berührt - oder jedenfalls in keiner positiven Weise. In der Realität brachte die gesetzliche Trennung der Räte als legislative Organe von den Verwaltungsorganen, die nunmehr die exekutiven Aufgaben wahrnehmen sollten, keinen Bedeutungszuwachs, sondern vielmehr einen Bedeutungsverlust der Nationalräte.

Die Stellung der *Gemeinde*-Nationalräte ist von der Verfassung (Dz. U. 1976, Nr. 7, Pos. 36, Art. 46), vom Nationalräte-Gesetz (Dz. U. 1975, Nr. 26, Pos. 139) und von einem Erlaß des Ministerrats vom 30. November 1972 bestimmt worden, der die Aufgaben und Koordinationsbefugnisse der Gemeinde-Nationalräte und der Vorsteher zum Inhalt hat. (Dz. U. 1972, Nr. 49, Pos. 316) Doch bereits auf der rechtlichen Ebene sind verschiedene Bestimmungen und Verfügungen gegen die von den genannten Gesetzen vorgesehene Position der Nationalräte der Grundstufe gerichtet. Eine Analyse der gesetzlichen Grundlagen hat M. Szpringer zu dem Schluß gelangen lassen, daß verschiedene rechtliche Bestimmungen die Vorstellungen widerlegen würden, die Räte seien aktive Subjekte der Staatsverwaltung auf der lokalen Ebene, ausgestattet - innerhalb dieses Tätigkeitsbereichs - auch mit einer generellen koordinierenden und kontrollierenden Macht. Die juristischen Vorgaben nämlich beinhalten zusätzliche Bedingungen, die die Räte

erstmal erfüllen müßten, um die ihnen zugesprochene Koordinationstätigkeit wahrnehmen zu können. Außerdem enthielten die bestehenden Gesetze zu viele und zu vage definierte rechtliche Maßnahmen. (Szpringer, 1977a, S. 80 f.)

Auf der *administrativ-rechtlichen* Ebene (25) waren für den Bedeutungsverlust der Räte vor allem drei Gründe ausschlaggebend:

1. Die Nationalräte waren seit der Reform vom November 1973 gegenüber den Exekutivorganen *nicht mehr weisungsbefugt*;
2. die nun als Exekutivorgane fungierenden territorialen Einheiten der Staatsverwaltung aller Ebenen waren gegenüber den Nationalräten *nicht mehr rechenschaftspflichtig*; diese Pflicht bestand dagegen nur mehr gegenüber den übergeordneten Exekutivorganen;
3. die Nationalräte konnten auf die *Besetzung der Stellen in der Exekutive* keinen Einfluß mehr nehmen; die Stellenbesetzung oblag jetzt vielmehr rechtlich den übergeordneten Exekutivorganen.

Tatsächlich gewann die *Exekutive* durch die solcherart vorgenommene Kompetenzverlagerung an Selbständigkeit, sie wurde von den Räten abgekoppelt, ihre Macht gestärkt und damit ihre theoretisch bestehende Subordination unter die Räte eliminiert - was ja wohl auch der eigentliche, *technokratische* Sinn der getroffenen Maßnahmen war.

In bezug auf die Wojewoden (also die Leiter der Exekutive in den Bezirken) bestimmte das novellierte Nationalräte-Gesetz einfach, daß sie Vertreter der Regierung auf dem Territorium der Wojewodschaften sind und als solche Aufgaben zu erfüllen haben, mit denen sie von der Regierung bzw. vom Ministerpräsidenten beauftragt werden. Das gleiche gilt für den Bürgermeister mit dem Status eines Wojewoden. (Urbanowicz/Adamowitsch, 1981, S. 11) Die Leiter der Verwaltungsämter wurden mit Hilfe verschiedener gesetzlicher Regelungen stärker in das zentrale System der Wirtschaftspolitik eingebunden.

> "Auch dieser Erlaß (26) hebt die Schlüsselrolle des *gesellschaftlich-wirtschaftlichen Plans der Entwicklung des Landes und des Plans der Gebietsentwicklung* als Grundlage der Koordinationstätigkeit der Gebietsverwaltung hervor."
> (Szpringer, 1977b, S. 161; Hervorhebung d. V.)

In diesem Ministerrats-Erlaß wurden die sehr weitgehenden Befugnisse und Aufgabenbereiche der Koordinationstätigkeit der Verwaltungsleiter benannt. Sie reichen von den Investitionen über die öffentliche Sicherheit bis zum Wohnungsbau. (Dz. U.

1973, Nr. 47, Pos. 278, § 4) Schließlich wird auch im Nationalräte-Gesetz der Verwaltungsleiter als der Hauptpartner in den Diskussionen mit den Einheiten des zentralen Plans und als Hauptautor der Entscheidungen bezüglich der Probleme und Aufgaben benannt, die kommunale Angelegenheiten betreffen. (Art. 54)

Das Prinzip der Subordination unter die vertikal übergeordneten Organe hat man so auch auf der Ebene der territorialen Organe der Staatsverwaltung durchgesetzt, die im Zuständigkeitsbereich der Gemeinde tätig sind. Zwar wurde betont, daß die Gemeindevorsteher, Stadtleiter und Stadtbezirksleiter als Vollzugs- und Verfügungsorgane der Nationalräte anzusehen sind und als solche die Beschlüsse der Nationalräte durchzuführen haben. Gleichzeitig wurde jedoch festgelegt, daß die territorialen Organe der Staatsverwaltung verpflichtet sind, den Anordnungen und den Dienstanweisungen der vertikal übergeordneten Instanzen nachzukommen.

Daß bei einer solchen Zweiteilung der Weisungsbefugnis Konflikte auftreten können, war zumindest nicht auszuschließen. In einem solchen Fall, also bei Gegensätzen zwischen den übergeordneten Verwaltungsdienststellen und dem zuständigen Nationalrat, würde aber die Handlungsfähigkeit des territorialen Verwaltungsorgans blockiert. Um dieser Gefahr zu entgehen und von übergeordneten Organen der Staatsverwaltung getroffene Entscheidungen ohne Reibungsverlust nach unten durchsetzen zu können, wurde bestimmt, daß das jeweilige Verwaltungsorgan den Anweisungen der vertikal übergeordneten Instanzen auch dann nachzukommen hat, wenn diese Anordnungen gegen Anweisungen oder Beschlüsse des Nationalrats verstoßen. Das bedeutet: Im Falle, daß die Beschlüsse des Nationalrats mit denen der oberen Verwaltungsinstanzen übereinstimmen, waren die örtlichen Verwaltungsorgane auch "Vollzugs- und Verfügungsorgane des Nationalrats". Im gegenteiligen Fall, wenn einer ihrer Beschlüsse denen der Verwaltungsorgane höherer Ebene zuwiderlief, wurden sie für inkompetent erklärt. (27)

2.3.1 Die Präsidien

Indem er empirische Untersuchungen über die Arbeitsweise der Präsidien nach der Reform zusammenfaßt, kommt E. Smoktunowicz zum Ergebnis, daß die Präsidien eine wichtige Position im System der Nationalräte und eine effektive Vorrangstellung gegenüber der Administration einnähmen. (Smoktunowicz, 1976, S. 9 ff.) Auch J. Borkowski meint, daß das Präsidium in der Verwaltungseinheit eine zentrale politische Stellung innehätte.

(Borkowski, 1976, S. 165 ff.) Desgleichen gelangen W. Lang, M. Święcki und St. Tochowicz zur Schlußfolgerung, die Rolle der Vertretungsorgane im Prozeß der Entscheidungen auf der lokalen Ebene hätte sich nach der Reform erhöht, was sich insbesondere auf die Präsidien, dagegen weniger auf die Tätigkeit der Nationalräte bei deren Sitzungen beziehe. (Lang u. a., 1976, S. 195 ff.)

In Wirklichkeit bezog sich die festgestellte Verbesserung der Arbeit der Präsidien eher auf deren eigene Tätigkeit im Rahmen der Nationalräte (also auf ihre Funktion als geschäftsführender Ausschuß des Rats) denn auf ihr Verhältnis gegenüber der Exekutive. Das Schicksal, das die Nationalräte mit der Reform erlitten, traf auch deren Präsidien, die aus dem Ratsvorsitzenden, seinen zwei bis drei Stellvertretern sowie den Vorsitzenden der Kommissionen des Rats bestehen. Vordem Organ der territorialen Verwaltung, erhielten die Präsidien mit der Reform den Charakter eines geschäftsführenden Gremiums des (seines Einflusses auf die örtliche Verwaltung beraubten) Nationalrats. Die Präsidien sollten von nun an die Tätigkeit der Räte organisieren sowie diese nach außen repräsentieren. Sie arbeiteten nunmehr "nicht mehr als territoriale Vollzugs- und Verfügungsorgane der Staatsgewalt, sondern lediglich als innere Organe der territorialen Vertretungsorgane". Ihre Funktion beschränkte sich seither "im wesentlichen auf die Organisation der Tätigkeit des Vertretungsorgans" (Lammich, 1975b, S. 215), d. h. es konnte fortan keine nach außen (also für die Verwaltung) verbindlichen Entscheidungen mehr treffen.

Vor der Umstrukturierung der Verwaltung hatte der Nationalrat gegenüber dem Präsidium, also dem exekutiven Teil der Verwaltung, noch kontrollierende Befugnisse gehabt. Umgekehrt war das Präsidium dem Nationalrat rechenschaftspflichtig. Nach der Verabschiedung der Gesetze 1972/73 war a) das Präsidium entmachtet und b) hatte der Rat keinen direkten Einfluß mehr auf die Exekutive, die nunmehr (auch dem Gesetz nach) ihre Weisungen von *oben*, das heißt von den höheren Verwaltungsinstanzen bekam. Diese wandten sich - unter Umgehung der Nationalräte und der Präsidien - direkt an die ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten, um ihnen Weisungen zu erteilen.

Im Rahmen von Recherchen, die ein Kollektiv am rechtswissenschaftlichen Institut der Polnischen Akademie der Wissenschaften (PAN) über die Ergebnisse der Reformen im Jahr nach der Einführung des ersten Teils des Reformwerks (November 1972) in einer Reihe von Gemeinden verschiedener Wojewodschaften durchgeführt hat, wurden auch Resultate empirischer Einzelerhebungen veröffentlicht, die auf Analysen der Auswirkungen der Reform in einzelnen Gemeinden basierten. Eine der interessan-

testen Berichte dieser Art wurde von J. Tarkowski verfaßt und in der vom Institut für Staat und Recht an der PAN herausgegebenen Fachzeitschrift *Problemy Rad Narodowych* publiziert. (Tarkowski, 1974) Es handelt sich dabei um eine soziologisch angelegte Studie über die Verwaltungstätigkeit in einer kleinen Gemeinde nach der Reform. In der Veröffentlichung firmiert die Gemeinde unter dem Pseudonym *Zwierz*. (28) Untersucht wurde unter anderem die Tätigkeit des Präsidiums des Gemeinde-Nationalrats. Tarkowski sieht dessen Arbeit - unter dem Aspekt der "Selbstverwaltung" in der Gemeinde, der Einflußnahme auf die Exekutive und generell der in der Gemeinde bestehenden Aufgaben - wenig positiv. Das Niveau der Diskussion, so Tarkowski, müsse als zu niedrig bewertet werden. Im Präsidium fehle es an komplexen Analysen der gegebenen Probleme wie der vorgeschlagenen Lösungen. Die Aktivität der Präsidiumsmitglieder sei gering. Die eingeladenen Gäste (Schuldirektor, Dorfschulzen, Vorsitzender des Landwirtschaftszirkels) zeigten auf den Zusammenkünften mehr Aktivität als die Präsidiumsmitglieder selbst. Als Beispiel führt Tarkowski die "rachitische Diskussion" im Präsidium über den Plan und das Budget für das Jahr 1973 an, "an der praktisch nur ein Präsidiumsmitglied, nämlich der Vorsitzende der Kommission für Bildungswesen und Kultur, teilnahm". (Tarkowski, 1974, S. 49, 50, 53)

Das neue Gesetz wies dem Präsidium zwar umfangreichere Kompetenzen und eine klarere Funktion und Stellung im Rat und gegenüber den Kommissionen zu. Eine Realisierung dieser gesetzlichen Bestimmungen und der mit ihnen beabsichtigten effektiveren Arbeitsweise des Präsidiums ließ sich allerdings in Zwierz nicht nachweisen. (29)

2.3.2 Aufsicht

Mit den Reformen von 1973 und 1975 wurde auch die Aufsichtsregelung neu gestaltet. Bis dato hatten vom rechtlichen Standpunkt die Nationalräte insofern Einfluß auf die Aufsichtsbefugnis über die unmittelbar mit den exekutiven Aufgaben betrauten Präsidien sowie über die örtlichen Organe der Fachverwaltung, als die Aufsicht nicht nur dem Ministerrat, sondern auch dem Präsidium der höheren Verwaltungsstufe zustand. (Lammich, 1982, S. 207)

Seit der Trennung der Exekutive von den Nationalräten mit der gesetzlichen Neuregelung im November 1973 steht die Aufsicht über die örtlichen Organe der Verwaltung nur mehr dem Ministerrat und dem Premierminister zu, seit 1975 zusätzlich

dem Ministerium für Verwaltung, Kommunalwirtschaft und Umweltschutz. Die Organe der Grundstufe werden außerdem durch den Wojewoden beaufsichtigt. (30)

Die Aufsichtsbefugnis hat Leitungs- und Kontrollcharakter. Sie wird sowohl unter dem Kriterium der Rechtmäßigkeit wie unter dem Kriterium der Zweckmäßigkeit ausgeübt, d. h. unter dem Aspekt der Vereinbarkeit mit der "grundsätzlichen Politik des Staates". (Lammich, 1982, S. 207)

2.3.3 Berufung

Dem Gesetz nach wurde zuvor das Präsidium, also das eigentliche exekutive Organ der Staatsverwaltung, vom Gemeinderat bestimmt; nur der Vorsitzende des Präsidiums bedurfte nach seiner Wahl durch den Rat einer Bestätigung durch die Organe der höheren Stufe. Außerdem war das Präsidium als kollegiales Gremium konzipiert.

Die vor der Reform zumindest juristisch gegebene Möglichkeit für die Nationalräte, gegenüber den Exekutivorganen Sanktionen zu ergreifen - nämlich sie jederzeit abberufen zu können -, fiel mit den neuen gesetzlichen Bestimmungen vom November 1972 bzw. vom November 1973 ebenfalls weg. Mit der Umstrukturierung der territorialen Verwaltung, derzufolge die Exekutivgewalt auf die Gemeinde-, Stadt-, Kreis- und Wojewodschaftsleiter überging, wurden die territorialen Verwaltungsorgane dem Zugriff der Nationalräte entzogen.

Die örtlichen Leiter der Staatsverwaltung werden jetzt vom zuständigen Wojewoden berufen. Zu dieser Entscheidung kann der Gemeinderat eine Stellungnahme abgeben, die keinen irgendwie verbindlichen Charakter hat. (Lammich, 1982, S. 203) Die Verwaltungsleiter auf der Wojewodschafts- und Großstadtebene (über 50.000 Einwohner) werden vom Regierungschef bestimmt. Die Berufung erfolgt auf unbestimmte Zeit. (Dz. U. 1973, Nr. 47, Pos. 276, Art. 49) Entsprechendes gilt für die Stellvertreter der örtlichen Verwaltungsorgane. (Dziekan, 1983, S. 6) Für ihre Berufung ist es allerdings nicht einmal notwendig, die Stellungnahme des Nationalrats der zuständigen Ebene einzuholen. Vordem hatte lediglich die Wahl des Vorsitzenden des Präsidiums des Nationalrats auf der Wojewodschaftsstufe der Bestätigung durch den Ministerrat bedurft, die Wahl des Vorsitzenden des Präsidiums der Kreisstufe wurde vom Ministerpräsidenten und die Wahl der Vorsitzenden der übrigen Nationalratspräsidien vom Präsidium der Wojewodschaftsstufe bestätigt. (Lammich, 1975b, S. 215)

Der zuständige Rat hat außerdem seit der Einführung dieser gesetzlichen Bestimmungen nur noch die Möglichkeit, eine Abberufung des Verwaltungsleiters beim Ministerpräsidenten bzw. beim Wojewoden (für die Verwaltungsorgane unterhalb der Wojewodschaftsebene) zu beantragen. Allerdings gibt es diesbezüglich seither keine Rechtsverbindlichkeit mehr. Genausowenig wie die übergeordneten Verwaltungsorgane ihre Anordnungen an die unterstellten Verwaltungseinheiten mit den Beschlüssen des Nationalrats der jeweiligen Ebene in Einklang bringen müssen, genausowenig ist ein Antrag eines Nationalrats auf Abberufung des Verwaltungsorgans für den Ministerpräsidenten oder für den Wojewoden in irgendeiner Weise bindend.

Die Degradierung der Nationalräte kam in den neuen Gesetzen auch dadurch zum Ausdruck, daß sie nicht mehr wie im Gesetz von 1958 allein als "territoriale Organe der Staatsgewalt", sondern nunmehr auch als "Grundorgane der gesellschaftlichen Selbstverwaltung" deklariert wurden. (Dz. U. 1972, Nr. 49, Pos. 311 (Art. 65a, Abs. 1) und Dz. U. 1973, Nr. 47, Pos. 276 (Art. 1, Abs. 2)) Während nämlich ersteres hoheitliche Befugnisse impliziert, wird mit der zweiten Definition die Ausübung von Funktionen mit Hilfe nichthoheitlicher ("gesellschaftlicher") Mittel betont. Solche Mittel beinhalten eben keinen rechtsverbindlichen Einfluß auf die Tätigkeit der Verwaltungsorgane.

Die Schwächung der Nationalräte im System der Verwaltung kam nicht nur in ihrem neu definierten Verhältnis zu den territorialen Organen der Staatsverwaltung zum Ausdruck, sondern auch in einer Reihe organisatorischer Bestimmungen, die künftig den *Tätigkeitsmodus* der Räte determinierten. Die gesetzlich vorgeschriebene Zahl der Plenarsitzungen der Nationalräte wurde drastisch verringert: Bei den Nationalräten der Grundstufe von zwölf auf vier und bei denen der Kreisstufe von sechs auf vier. Das widersprach in eklatanter Weise dem (legitimatorischen) Anspruch, dadurch, daß die Exekutivfunktionen und Überwachungsaufgaben gegenüber der Exekutive aus der täglichen Tätigkeit der Nationalräte herausfielen, hätten diese Möglichkeit, sich auf die Planungs- und Leitungstätigkeit, auf die "perspektivische Entwicklung" in ihrem Geschäftsbereich zu konzentrieren.

2.3.4 Die Verwaltungsabteilungen

Nach dem vordem geltenden Organisationsmodell war die örtliche Verwaltung spezialisierten Fachorganen der Verwaltung, den sog. Abteilungen zugeordnet. Diese waren auf der horizontalen Ebene

dem Präsidium des Nationalrats und vertikal den entsprechenden Abteilungen höherer Stufe sowie schließlich den Ministerien der zuständigen Ressorts untergeordnet. Das Verhältnis der Abteilungen zu den ihnen übergeordneten Instanzen (also den übergeordneten Abteilungen bzw. den Nationalräten und ihren Präsidien) war durch eine im Nationalräte-Gesetz von 1958 eingeführte Konstruktion definiert. Danach sollten die Abteilungen als "selbständige Verfassungsorgane" tätig sein. Daraus wurde abgeleitet, daß die Anordnungen, die vom zuständigen Präsidium des Nationalrats an die Abteilungen ergehen, nur als allgemeine Charakterisierung ihrer Tätigkeit zu verstehen sei.

Diese (zumindest juristisch) relativ selbständige Stellung der Abteilungen entfiel mit der Reform von 1973. Denn mit den neuen gesetzlichen Regelungen wurden die Leitungs-, Koordinations- und Aufsichtsfunktionen der Präsidien der Nationalräte auf die neugeschaffenen örtlichen Organe der Staatsverwaltung übertragen; dies beinhaltet auch die Funktionen der örtlichen Organe der Fachverwaltung. Alle diese Aufgaben nahmen nunmehr die Leiter der Verwaltungsorgane (Gemeindevorsteher, Stadtbezirksleiter, Stadtvorsteher bzw. -präsident, Wojewode) wahr, und zwar mit Hilfe der ihnen unterstellten Behörden (Gemeindeamt, Stadtbezirksamt, Stadtamt, Wojewodschaftsamt).

Die Abteilungen bzw. die Referate, denen die unmittelbaren exekutiven Aufgaben der Fachverwaltung übertragen sind, wurden jetzt innerhalb dieser Ämter gebildet (mit Ausnahme von Gemeinden und Städten, deren Einwohnerzahl unter 20.000 lag). Nach der Verordnung des Ministerrats vom 30. Mai 1975 wird die Tätigkeit der Ämter vom Wojewoden, vom Stadtpräsidenten, vom Stadtleiter und vom Stadtbezirksleiter persönlich und mit Hilfe der Stellvertreter geleitet. Sie sind daher qua Gesetz befugt, jederzeit und unmittelbar in die Arbeit der Fachverwaltung einzugreifen. (Lammich, 1982, S. 205) Die Aufgaben der Fachverwaltung nehmen die Abteilungen nicht mehr in eigenem Namen wahr (wie dies nach dem alten Nationalräte-Gesetz der Fall war), sondern im Namen des territorialen Organs der Staatsverwaltung. (31) Die Abteilungsleiter bzw. die Direktoren der Abteilungen und Referate sind im Gegensatz zu vor 1973 nicht mehr den Ressortministern bzw. den Leitern der Abteilungen höherer Stufe verantwortlich, sondern nur mehr den zuständigen örtlichen Organen der Staatsverwaltung, denen auch die Berufung und Abberufung der Abteilungsleiter bzw. Direktoren obliegt. (32)

2.3.5 Die Kommissionen des Nationalrats

Verringert wurde auch die in der Mustergeschäftsordnung der Nationalräte (die vom Staatsrat erlassen wird) vorgeschriebene Zahl der Nationalratskommissionen, z. B. bei den Nationalräten der Wojewodschaftsstufe von 16 auf sieben. Gleichzeitig wurde den Kommissionen das Recht entzogen, den Organen der territorialen Fachverwaltung verbindliche Empfehlungen bezüglich der Durchführung von Angelegenheiten zu erteilen, die in den Kommissionen beschlossen wurden - ein Recht, das ihnen bislang (d. h. solange die für die Fachverwaltung zuständigen Abteilungen als Organe der Räte tätig waren) zustand. Mit den Reformen von 1972 und 1973 gingen die Funktionen der Abteilungen der Nationalräte auf die innerhalb der Ämter der neuen territorialen Organe gebildeten Abteilungen bzw. Referate über und damit der Einfluß der Nationalratskommissionen auf die Fachverwaltung verloren.

Die Kommissionen galten vor der Verwaltungsreform als die wesentlichsten Organe der Räte, die auf die Arbeit der Exekutive - also der Präsidien der Nationalräte und deren Abteilungen - "von einem gesellschaftlichen Gesichtspunkt" Einfluß nehmen sollten. Darunter wurde v. a. ihre "Kontrollfunktion in bezug auf alle staatlichen Organe, Institutionen und Wirtschaftseinheiten" verstanden. Ihre Aktivität "im Bereich der operativen Einwirkung auf das Präsidium und die ihm untergeordneten Abteilungen" wurde sogar als "eines der grundlegenden Elemente der Demokratisierung des Lebens in unserem Staat", als Fortschritt in Richtung *Vergesellschaftung* deklariert. (Ostapczuk, 1969a, S. 8, 9)

Vom Anspruch her ist die rechtliche Stellung und der Einfluß der Kommissionen des Nationalrats auf die Tätigkeit der Verwaltung sehr groß. Er reicht von der Kontrolle über die dem Nationalrat nicht unterstellten Staatsorgane, Institutionen und Wirtschaftseinheiten über den Einfluß, den die Kommissionen auf die Erstellung des Wirtschafts- und Budgetplans nehmen bis hin zum Recht auf die Teilnahme an den Arbeiten der Präsidien, insofern sie bedeutsame Gesetzesvorhaben betreffen. (Ostapczuk, 1969a, S. 8)

In der Frage der unmittelbaren Kontrolle der Tätigkeit des Präsidiums durch die Kommissionen war die Meinung unter den Fachleuten geteilt. Wissenschaftler wie Z. Janowicz, B. Graczyk, M. Zimmermann und W. Sokolewicz nahmen den Standpunkt ein, daß "die ständigen Kommissionen des Nationalrats kein Recht haben, direkt die Tätigkeit des Präsidiums zu kontrollieren." (Ostapczuk, 1969b, S. 16) Andere, wie M. Jaroszyński oder B. Ostapczuk vertraten eine gegenteilige Auffassung.

"Eine besondere Aufgabe von gleichfalls unverändert großer politischer Bedeutung ist das Problem der Kontrolle der Tätigkeit des Präsidiums im Bereich der Realisierung der Gesetze und Richtlinien ihres Nationalrats und der übergeordneten Organe.

Die erste Sache von prinzipieller Bedeutung ist die Zerstörung des Mythos, daß die Kommissionen kein Recht zur Kontrolle der Tätigkeit des Präsidiums haben. Zur Herausbildung dieses Mythos trug in großem Maße die praktische Tätigkeit der Präsidien, der Kommissionen selbst und die Ansichten bei, die in der Rechtsliteratur geäußert wurden.

Diese Ansichten finden keine Begründung im verbindlichen Rechtsstatus. Persönlich teile ich die Ansicht, zu der Prof. Jaroszýnski gekommen ist, der richtiger Weise meint, daß das Präsidium im Bereich der Realisierung der Gesetze und Richtlinien des Nationalrats und der übergeordneten Organe der direkten Kontrolle der Kommission unterliegt."
(Ostapczuk, 1969b, S. 16)

Schon vor Gierek wurde allerdings beklagt, daß die Kommissionen die ihnen zustehenden Rechte nicht ausnützten." Wie die Ergebnisse empirischer Untersuchungen in der Wojewodschaft Wrocław erweisen, ... plazieren die Aktivisten der Räte - in ihren Antworten auf die gestellte Frage - den Rat und die Kommissionen auf einen peripher liegenden Platz unter jenen Faktoren, die auf die Arbeit des Präsidiums einwirken: hinter das Präsidium des Nationalrats, der politischen Führung des Kreises, die Abteilungen und schließlich das Präsidium (der Gemeinde) selbst." (Sokolewicz, 1968, S. 140)

Es war unschwer zu erkennen, daß die rechtlichen Grundlagen für die Tätigkeit der Kommissionen und für die Erfüllung der an sie gestellten Anforderungen und Erwartungen nicht unbedingt ausschlaggebend waren: "Die Einwirkung der Kommissionen auf die Arbeit des Präsidiums hängt vor allem vom politischen Klima ab, wie es sich um den Nationalrat und seinen Hilfsorganen bildet, von der Haltung des Präsidiums, des Rats und von den Leitern der Abteilungen sowie von der Haltung der Mitglieder der Kommission." (Ostapczuk, 1969a, S. 8)

Jene gesetzlichen Änderungen, die hinsichtlich der Stellung der Kommissionen im staatlichen System unter Gierek vorgenommen wurden, stellten mithin eine Anpassung an das bereits bislang bestehende reale Verhältnis zwischen den Komissionen und der Exekutive dar, in dem letztere eindeutig dominierte. Die neue Rechtslage beseitigte aber auch gleichzeitig noch vorhandene

juristische Vorbehalte, die offenbar zumindest in einem gewissen Ausmaß von den Kommissionen zu nutzen versucht worden, aber von der "Gegenseite" auf Ablehnung gestoßen waren. (33)

Quasi als Kompensation für den Verlust realer und rechtlicher Verfügungsgewalt durch die Reformen von 1972 und 1973 wurde die Zahl der den Nationalräten zugeordneten *ständigen Kommissionen* erhöht. Gemäß einem Beschluß des Staatsrats vom 8. Dezember 1972, der die Kommissionen der Gemeideräte und der Räte von Städten und Gemeinden mit gemeinsamer Verwaltung behandelt, wird die zahlenmäßige Zusammensetzung auf neun Mitglieder sowie die Mindestzahl der ständigen Kommissionen auf vier festgelegt. (Roggemann, 1974, S. 224) Der für die Reform zuständige stellvertretende Minister B. Ostapczuk begründete dies so:

> "Um die Tätigkeit der Räte zu aktivieren, wird in jedem einzelnen Rat ein Präsidium gebildet, das die Arbeit der ständigen Kommissionen leiten, Sitzungen vorbereiten und einberufen, die Verwirklichung ihrer Beschlüsse kontrollieren und die Abgeordneten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen unterstützen wird. Die Zahl der ständigen Kommissionen wird erhöht. In die Arbeit dieser Kommissionen sollen weitere Kreise der Bevölkerung, Schrittmacher in der Produktion, Wissenschaftler, Ingenieure, Agronomen sowie Geistes- und Kulturschaffende einbezogen werden. Außerdem werden die Rechte der Abgeordneten erweitert."
> (Zit. nach Awertschenko, 1974, S. 51)

Die Einschränkung der Zahl der Kommissionen der Nationalräte generell (es stand im Ermessen der Räte, Kommissionen zu aktuellen Problemen der Verwaltungstätigkeit neben den ständigen Kommissionen einzurichten) und die Erhöhung der Anzahl ihrer ständigen Kommissionen (die kontinuierlich festgelegte Aufgabenbereiche wahrzunehmen hatten) war von dem Bestreben motiviert, den Räten eine neue Funktion zuzuweisen, nämlich die gesellschaftlicher Vertretungsorgane, in denen kontinuierlich die *Perspektiven der gesellschaftlichen Entwicklung* für den jeweiligen Bereich entworfen und diskutiert werden sollten. Zugleich sollte über die Einbeziehung "weiterer Kreise der Bevölkerung" in die Arbeit der Nationalräte, namentlich der ständigen Kommissionen, ein "komplexeres Herangehen" an die Probleme (Bönninger/Herrmann, 1979, S. 510) und eine Verbreiterung der sozialen Basis für die Realisierung des ökonomischen und gesellschaftspolitischen Programms Giereks erreicht werden.

Auf dieses Ziel war auch der Beschluß gerichtet, in den Nationalräten der Gemeinden die maximale Zahl der Abgeordneten heraufzusetzen, und zwar von 20 auf 50. (Bönninger/Herrmann, 1979, S 503) Bezüglich der Kommissionen wurde festgelegt, daß 50 Prozent ihrer Mitglieder Bürger sein können, die nicht Abgeordnete der Nationalräte sind. (34)

B. Zawadzka kommt denn auch in einer im Jahre 1974 durchgeführten Untersuchung über die Tätigkeit der Nationalrats-Kommissionen zu dem Schluß, daß sich das Niveau der Arbeit der Kommissionen nach der Reform trotz einiger Schwächen erhöht habe. (Zawadzka, 1976, S 107 ff.) Da aber a) die Kommissionen keinen gesetzlich abgesicherten Einfluß auf die Arbeit der Exekutive nehmen konnten und b) die Exekutive keine Anweisungen des Nationalrats ausführen mußte, sondern die der übergeordneten Verwaltungsorgane, die durchaus in Widerspruch stehen konnten zu den Beschlüssen, den Vorstellungen, den Einstellungen des Nationalrats und seiner Kommissionen, waren in Wirklichkeit auch diese gesetzlichen Bestimmungen wenig dazu angetan, die Tätigkeit der Kommissionen und der Nationalräte zu aktivieren und ihre "führende Rolle" gegenüber der Exekutive zur Geltung zu bringen. Vielmehr zeitigte die Kompetenzlosigkeit der Kommissionen entsprechend negative Folgen für die Bereitschaft derer, die sich eigentlich in der Arbeit dieser Organe engagieren sollten. (35)

2.4 Anpassung des Rechts an die Wirklichkeit

Wesentlich ist, daß die neuen gesetzlichen Regelungen in weiten Bereichen eigentlich nur eine Angleichung des formalen Rechts an eine lang geübte Praxis darstellten, ohne Rücksicht auf bestehende gesetzliche Bestimmungen. Vor den Reformen von 1972 und 1973 klafften Realität und juristische Vorschriften weit auseinander. In der polnischen Fachliteratur war ständig darüber geklagt worden, daß weder das Nationalrats-Präsidium entsprechend der vorgeschriebenen kollegialen Arbeitsweise handelte noch die juristisch festgelegte Unterordnung der territorialen Verwaltung unter die territorialen Vertretungsorgane eingehalten werde. (36) Auch die Wahl der Präsidiumsmitglieder durch den Nationalrat war eine juristische Fiktion und hatte eine rein formale Bedeutung, da die Positionen im Präsidium der Nomenklatura der Parteiinstanzen unterliegen. Die von den jeweiligen Parteikomitees vorgeschlagenen Kandidaten wurden formell bestätigt. Eine Auswahl zwischen mehreren Kandidaten gab es nicht. (Sokolewicz, 1968, S. 158 ff.; Lammich,

1975b, S. 215) Die Stellung des Präsidiumsvorsitzenden entsprach, wie bereits angemerkt, de facto der Position des territorialen Organs der Verwaltung *nach* der Reform. (Gebert, 1973; Lammich, 1976a, S. 352)

Bei wem die entscheidenden Kompetenzen im Verhältnis zwischen Exekutive und Räten auch schon vor den Reformen in den 1970er Jahren gelegen hatten, zeigte u. a. der durch das Nationalräte-Gesetz von 1958 festgeschriebenen Grundsatz, demgemäß bei strittigen Angelegenheiten zwischen den Präsidien der Wojewodschaftsräte und den Ministerien der *Ministerrat* zu entscheiden hat. (Art. 62; Ostapczuk, 1962, S. 3) Die Aufsichtsbefugnis gegenüber den Präsidien der Nationalräte kam ebenfalls dem Ministerrat zu. (Art. 63)

Diese allgemeinen Bestimmungen über die Beziehungen zwischen den Präsidien und dem Ministerrat schlugen sich auch in verschiedenen Gesetzen nieder, die konkrete Verwaltungsangelegenheiten betrafen. (37) Ohnehin ist schon immer von einem Teil der Wissenschaftler wie von Praktikern, die in der Verwaltung tätig waren oder sind, die Ansicht vertreten worden, die Präsidien seien trotz der doppelten Unterordnung *Organe der staatlichen Verwaltung*. (Ostapczuk, 1963, S. 500 f.) Im Grunde hielten sie damit an der vor 1950 geltenden Rechtslage wie auch an der realen Praxis fest, wie sie sich im Prinzip in der Tätigkeit der Verwaltungsorgane auch nach 1950 dargestellt hat.

Diese pragmatischen Ansichten resultierten nicht zuletzt aus den Erfahrungen, die nach 1956 mit den Bemühungen um eine Dezentralisierung und um eine Demokratisierung gemacht worden waren. Indem er diese Erfahrungen analysiert, zerstört Z. Rybicki den Mythos von einer angeblichen Einheit von Legislative und Exekutive im polnischen Verwaltungssystem im allgemeinen wie einer Demokratisierung nach dem "Polnischen Oktober" im besonderen. Rybicki teilt die Tätigkeit der Nationalräte in *soziale* und in *professionelle Elemente* ein und kommt zu dem Schluß, daß im Gegensatz zu den gesetzlich festgelegten Forderungen und Ansprüchen nach einer Erhöhung der Rolle des "sozialen Elements" - womit die Ratssessionen, die Tätigkeit der ständigen Kommissionen und anderer *konsultativer Organe*, die Arbeit der Kommissionen für ökonomische Planung etc. gemeint sind - dieses trotz seiner zahlenmäßigen Überlegenheit in den Räten "keine essentielle Rolle" spiele. Das gelte insbesondere für die Räte der Gemeinde- und der Kreisstufe. Am ehesten beeinflusse das "soziale Element" die Verwaltungstätigkeit noch auf der Wojewodschaftsebene. (Rybicki, 1963, S. 492 ff.)

Rybicki zeigt allerdings, daß dies nicht nur eine Frage der Rechtslage und der Zentralisierungsbestrebungen von oben ist, sondern auch eine des mangelnden Interesses des "sozialen Ele-

ments" an generellen ökonomischen Problemen. Er weist in diesem Zusammenhang auf die Verbindung des Problems der Dezentralisierung mit dem Problem der Erhöhung des Bewußtseins der Bürger hin, die sich an der Ausführung von allgemein-gesellschaftlichen Aufgaben beteiligen sollen. (Rybicki, 1963, S. 496) Allerdings läßt Rybicki die Frage dahingestellt, worauf dieses Desinteresse beruht.

Die "Entstalinisierung" und die damit verbundene Dezentralisierung auf dem Gebiet der Verwaltungstätigkeit bestand jedenfalls darin, die *Präsidien* der Nationalräte in ihrer Selbstverantwortung und in ihrer Entscheidungskompetenz zu stärken. Ein analoger Prozeß war in der Wirtschaft zu beobachten, wo vor allem die Position des *Managements der Industrievereinigungen* gestärkt wurde. Insofern hatten die Reformen, die nach 1970 unter Gierek durchgeführt wurden, durchaus bereits ihre Vorläufer in der frühen Gomułka-Ära. Auch damals schon war die Forderung nach einer Demokratisierung der Strukturen des Staates und der Wirtschaft von der politischen Spitze damit beantwortet worden, daß *Effektivitätskriterien* in den Mittelpunkt der Überlegungen gerückt wurden, die auf technokratischen und zentralistischen Vorstellungen beruhten.

Die Aufgaben, die den Präsidien in den frühen 1960er Jahren aufgrund des Nationalräte-Gesetzes von 1958 zugewiesen worden waren, bedeuteten damals schon eine Konzentration fast aller exekutiver Aufgaben in ihren Händen. (Ostapczuk, 1963, S. 491) Dem Wortlaut des Nationalräte-Gesetzes von 1958 nach war nicht klar bestimmt gewesen, daß die Präsidien Organe des staatlichen Verwaltungsapparats darstellen. Diesbezügliche Zweifel konnten sich aus einer Formulierung des Gesetzes vom 25. Januar 1958 selbst ableiten lassen, in der festgestellt wird, daß die *Abteilungen* territoriale Organe der staatlichen Verwaltung darstellen. (Art. 59, Abs. 1) Eine derartige Formulierung gibt es nicht bezüglich der Präsidien. Auf sie bezogen heißt es im Gesetz, daß sie die *ausführenden und verwaltenden Organe der Nationalräte* sind. (Art. 53, Abs. 1; auch Verfassung Art. 42, Abs. 2)

Diese Formulierungen im Nationalräte-Gesetz von 1958 waren offenbar Ausdruck der Demokratisierungsdiskussion des "Oktober" gewesen. Danach sollten die Präsidien konzeptionell eher den Räten untergeordnet sein und als deren Exekutivorgane fungieren denn als Organe des staatlichen Verwaltungsapparats. In der Praxis jedoch hatten sie die exekutiven Aufgaben wahrzunehmen. Die "gesellschaftlich-repräsentative" Seite ihrer Funktionsbestimmung entfiel umso schneller, als die demokratischen Elemente des "Oktober" bald wieder zurückgenommen wurden. Dagegen erhöhte sich die Rolle "der Präsidien der Nationalräte al-

ler Stufen als direkte Organisation der staatlichen Aufgaben ständig". Um diesem Tatbestand gerecht zu werden, bemühte sich die Rechtswissenschaft um den "indirekten Nachweis", daß die Präsidien Organe der staatlichen Verwaltung darstellten. (Ostapczuk, 1963, S. 500, 501)

Schließlich wurde am 14. Juni 1960 ein Gesetz erlassen, das diese Zweifel ausräumte und das Recht der Praxis anpaßte. Es handelte sich dabei um den sog. *Kodex des Verwaltungsverfahrens*. (Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 1960, Nr. 30, Pos. 168) Argumentiert wurde, daß eine Definition, die die Position der Präsidien auf den Inhalt der Formulierung des Gesetzes von 1958 beschränke, zu eng erscheine und den realen Aufgaben der Präsidien nicht gerecht werde. (Ostapczuk, 1963, S. 501)

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß

1. das Recht des Nationalrats, die exekutive Funktionen wahrnehmenden Präsidien zu berufen (zu wählen) und abzuberufen, also rein fiktiv war. Tatsächlich hat es bis zu diesem Zeitpunkt keinen Fall einer Abberufung durch den Nationalrat gegeben. Es wurden auch keine negativen Stellungnahmen eines Rats zu den aufgestellten Kandidaten für die örtlichen Organe der Staatsverwaltung bekannt. (Lammich, 1982, S. 203 f.) Nunmehr wurde das formale Recht, die Leitung der (jetzt von den Nationalräten getrennten) Exekutivorgane zu berufen und abzuberufen, den übergeordneten Organen der Staatsverwaltung eingeräumt.

2. Das gleiche gilt für die Leiter der Abteilungen des Nationalrats und für die Arbeit der Abteilungen. Auch sie sind immer dem Nomenklatursystem unterworfen gewesen. Das Recht des Rats, sie zu bestimmen, reduzierte sich auf die Zustimmung zu den von Parteiseite vorgeschlagenen Kandidaten. Der Inhalt der Richtlinien, die der Nationalrat an die ihm untergeordneten Organe weitergibt - also an die Abteilungen - sind in der Regel von diesen Organen selbst bestimmt worden. (Lammich, 1975a, S. 117)

3. Die örtlichen Organe der Fachverwaltung, also die vormaligen Abteilungen der Nationalrats-Präsidien, waren dem Nationalräte-Gesetz von 1958 nach als selbständige Verfassungsorgane gedacht. Die an die Abteilungen gerichteten Anordnungen der Präsidien sollten von daher nur als "den allgemeinen Charakter ihrer Tätigkeit bestimmend" verstanden werden. In der Praxis wurde dies jedoch oft durchbrochen. Die Präsidien wie die übergeordneten Verwaltungsorgane höherer Stufe wandten sich mit ihren detaillierten Aufträgen an die

Abteilungen. Mit dem Gesetz von 1973 waren die Abteilungen (die nun innerhalb der Ämter der territorialen Organe der Verwaltung gebildet wurden) direkt dem Leiter des Verwaltungsorgans der jeweiligen Stufe beziehungsweise seinem Stellvertreter unterstellt. Die intensiv in Anspruch genommene vertikale Unterordnung der Präsidien und der Abteilungen unter die entsprechenden Organe höherer Stufe wurde denn auch im polnischen Schrifttum als eine der Ursachen dafür angeführt, daß die Nationalräte als Vertretungsorgane in der Praxis eine schwache Stellung einnähmen und ihre Überordnung über ihre ausführenden Organe - die Präsidien und die Abteilungen - nur nominell existiere. (Lammich, 1975a, S. 117)

Somit wird aus den in den 1970er Jahren getroffenen Regelungen ersichtlich, daß es bei der Verwaltungsreform - entgegen der Rhetorik - nicht um Partizipation und Mitbestimmung ging, sondern vielmehr um die offizielle Legitimation einer Verwaltungspraxis, wie sie bereits unter Gomułka gang und gäbe war und hinter der die Absicht der Festigung des Parteimonopols und der Verwaltungshierarchie stand. Es ging um die offizielle Legitimation jener Teile der Verwaltungspraxis unter Gomułka, die *gegen* die Bestimmungen, Forderungen und Proklamationen über Selbstverwaltung und Partizipation gerichtet waren.

Gleichzeitig mit der Anpassung an die bestehende Praxis aufgrund der neuen Regelungen wurden noch bestehende Restbestände von demokratischer Kontrolle zwischen Räten und Verwaltungsapparat ausgeräumt. Den Kommissionen der Räte wurde das Recht, den Veraltungsabteilungen verbindliche Anweisungen zu geben, nicht *allein* deswegen entzogen, weil das Gesetz ohnehin nicht mit der Realität übereinstimmte, sondern auch deswegen, weil die Kommissionen vereinzelt doch von ihren Befugnissen Gebrauch gemacht und ihre Beschlüsse in Widerspruch zu Entscheidungen gestanden hatten, die im Verwaltungsapparat gefällt worden waren. (GP 040484, S. 13)

Von Vertretern der technokratischen Reform, von Personen, die an der Spitze der Exekutive standen, von Präsidiumsmitgliedern und Wojewoden wurde hin und wieder in eindeutiger Weise die Einflußnahme der Kommissionen auf die Arbeit der Präsidien, eine tatsächliche oder vermeintliche Überschreitung ihrer Kompetenzen gegenüber der Exekutive kritisiert.

"In der Praxis geschieht es sehr oft, daß eben bei der Erstellung des Projekts des Wirtschafts- und Budgetplans die Abteilungen und die Ressortkommissionen des Rats sich darstellen, als ob sie eine

(Gegen-)Front in Beziehung zum Präsidium wären - die Abteilungen bewaffnen (*uzbrajają*) die Kommissionen mit dem entsprechenden Informationsmaterial über den Faktenstand, über die Reserven, mit denen das Präsidium disponiert. Die Abteilungen schieben in der Regel die Last des Streits über die Unterbringung der Aufgaben im Plan und die Zubilligung der betreffenden Mittel den Kommissionen zu, weil sie selbst an die Richtlinien des Präsidiums in der Frage der Ausarbeitung des Plans und des Budgets gebunden sind. Die organisatorischen Bemühungen des Präsidiums, diese Praxis abzustellen, sind nicht erfolgreich. Die Abteilungen sehen in den Kommissionen ein grundlegendes Organ des Rats, das ihnen in der Durchsetzung ihres Standpunkts Hilfe leisten kann. Im Prinzip ist das ein Bereich, in dem die Einheit des Handelns zwischen dem Präsidium und den Abteilungen oft erschüttert wird.
Darüber hinaus steht den Kommissionen das Recht zu, ihre Ansichten zum Projekt des Wirtschafts- und Budgetplans auf der Sitzung des Nationalrats einzubringen. In manchen Regionen des Landes bildete sich auch die illegale Praxis heraus, daß sich die Kommissionen in Angelegenheiten, die mit dem Plan und mit dem Budget verbunden sind, an die Kommissionen höherer Stufe wenden, die, indem sie dies als richtig anerkennen, deren Standpunkt übernehmen, und - wie die Praxis oft genug beweist - erledigen die Kommissionen die Angelegenheiten in einer ihnen genehmen Weise."
(Ostapczuk, 1969a, S. 9)

Umgekehrt hatte auch nach der gesetzlichen Regelung von 1963 jede Verwaltungsabteilung das Recht, sich an das Plenum des Nationalrats zu wenden, wenn ihrer Auffassung nach ein Beschluß einer Kommission, der sie betraf, rechtswidrig war. Dem Plenum des Nationalrats stand dann zu, eine endgültige Entscheidung zu treffen. (GP 040484, S. 13) Auch diese Regelung entfiel mit den Verwaltungsreformen, die zwischen 1972 und 1975 durchgeführt wurden, zugunsten der staatlichen Verwaltungsorgane. Die Politik der Stärkung der Position des Verwaltungsmanagements wurde in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre fortgesetzt. Eine Verordnung des Ministerrats aus dem Jahre 1979 bekräftigte,

"daß die Organisationseinheiten des Hilfsapparats, also die Abteilungen der Behörde der entsprechenden Ebene, keine eigene gesetzliche Kompetenz haben, sondern im Rahmen der Kompetenz der Wojewoden, Vorsteher und Präsidenten handeln."
(Verordnung des Ministerrats vom 29. Mai 1979; vgl. Łętowska, 1981, S. 238)

Die Entscheidungsbefugnis wurde auf der Ebene unterhalb der Zentrale bei den Wojewoden und bei den Vorstehern in den Gemeinden und in den Städten konzentriert. Gleichzeitig wurden die Verwaltungsleiter stärker in das System der zentralen Entscheidungen eingebaut, indem sie explizit für die Realisierung jener Aufgaben verantwortlich gemacht wurden, die die Zentrale festlegte.

"Die Verordnung des Ministerrats, die den Status des Wojewoden betrifft (Dz. U. 1978, Nr. 2, Pos. 4) geht in die Richtung noch weiter, seine Position als einziges Verwaltungsorgan zu stärken, zu dessen Disposition zur Gänze die Befugnisse und die Mittel im Bereich der Einheit gemäß der territorialen Aufteilung stehen, und das gleichzeitig von seiner Position her vollständig verantwortlich ist:
'§ 33, Abs. 1. Der Wojewode, als Vertreter der Regierung, als exekutives und als Verwaltungsorgan des Wojewodschafts-Nationalrats und als Gebietsorgan der Staatsverwaltung trägt die Verantwortung für:
1) die gesellschaftlich-wirtschaftliche Entwicklung der Wojewodschaft - vor dem Nationalrat der Wojewodschaft,
2) den Verlauf der Realisierung der Aufgaben, die im nationalen gesellschaftlich-wirtschaftlichen Plan festgelegt sind - vor der Regierung und dem Präsidenten des Ministerrats.
Abs. 2. Die in Abs. 1 bezeichnete Verantwortung des Wojewoden befreit die zuständigen Minister und Leiter der zentralen Behörden nicht von der Verantwortung für die Realisierung der ihnen anvertrauten Aufgaben.'
In ähnlicher Weise faßt eine Verordnung des Ministerrats den Rechtsstatus der Gemeindevorsteher (Dz. U. 1978, Nr. 20, Pos. 89) in § 36. Der Gemeindevorsteher ist für die gesellschaftlich-wirtschaftliche Entwicklung der Stadt oder der Gemeinde im Bereich der vom Nationalrat festgelegten Aufgaben verantwortlich - vor dem Rat; für jene Aufgaben jedoch, die für die Gemeinde

> oder die Stadt aus dem gesellschaftlich-wirtschaftlichen Plan der Wojewodschaft folgen (oder aus dem Wojewodschafts-Budget sowie im Bereich der von den übergeordneten Organen festgesetzten Aufgaben) - vor dem Wojewoden."
> (Łętowska, 1981, S. 239 f.)

Dabei handele es sich um eine *Gesamtverantwortlichkeit*, die sowohl eine *politische* Verantwortung als auch eine *dienstliche* Verantwortung umfasse. Soweit es um ahnbare Rechtsverstöße geht, wurde diesbezüglich in einigen Punkten auch das Strafrecht modifiziert. (Łętowska, 1981, S. 240 ff.)

Gestärkt wurde mit den Reformen also vor allem das *hierarchische Prinzip* in der Verwaltung. Dies kommt im Gesetz über die Nationalräte (Art. 84) ebenso zur Geltung wie in der Verordnung des Ministerrats vom 20. Dezember 1974 *über die Rechte und Pflichten der Beamten* in den Staatsbehörden. § 9 dieser Verordnung präzisiert das Prinzip, dem gemäß die Untergebenen die Anweisungen auszuführen haben, die von den Vorgesetzten erteilt werden. Das gilt bei einer schriftlichen Anweisung auch dann, wenn diese nach Ansicht des Untergebenen gegen geltendes Recht oder die "gesellschaftlichen Interessen" verstößt. (Łętowska, 1981, S. 240)

3. TECHNOKRATIE UND ADMINISTRATION

Die Reformbestrebungen der politischen Führung unter Gierek wurden von breiten Schichten im Bereich der Wirtschaftsleitung, der "wissenschaftlich-technischen Intelligenz" und der Rechtswissenschaft, aber auch von Teilen der Administration auf der Gemeindestufe getragen. Es waren vor allem diese Kreise, die die politische Führung zu Reformen drängten und die davon zu profitieren hofften. Aus der Presse geht hervor, daß vor allem auf der lokalen Ebene in der Anfangsphase der Gierek-Ära große Hoffnungen und Zuversicht gehegt wurden, das "*nowe kiernownictwo*", die "neue Führung", wie sie genannt wurde, würde das Ausmaß der Selbständigkeit auch auf der untersten Ebene erheblich erweitern. Zwar setzte man nicht viel Hoffnung auf die Einführung einer Wirtschaftsdemokratie, aber man rechnete mit größeren Kompetenzen auf der niedrigsten Verwaltungsebene. (Zawadzka, 1976, S. 107 ff.; Borkowski, 1976, S. 165 ff.)

Änderungsvorschläge für die gesetzlichen Bestimmungen über die Tätigkeit der Nationalräte wurden bereits kurz nach der Machtübernahme durch Gierek konkret und mit Blick darauf vorgebracht, daß schon auf dem VI. Parteitag im Dezember 1971 entsprechende Beschlüsse zu fassen wären, und zwar vor allem von drei Seiten: erstens von Rechtswissenschaftlern, die aus ihrer Ansicht, daß die Nationalräte in ihrer Arbeit ineffizient seien, weil ihnen zuwenig politisches Gewicht zukäme, kein Hehl machten und ihre Veränderungswünsche mit vorangegangenen empirischen Forschungen zu untermauern suchten (38); zweitens von einer Reihe von Lokalpolitikern, die ihre Kompetenzen und ihren Einfluß auf den Entscheidungs- und Ausführungsprozeß als zu gering erachteten; drittens schließlich von einer "Partei- und Regierungskommission zur Modernisierung des Wirtschafts- und Staatssystems". Ihr stand Jan Szydlak vor, damals Politbüromitglied und Sekretär des Zentralkomitees der PVAP. (39)

Insbesondere von den Wissenschaftlern wurde die Notwendigkeit betont, die Kompetenzen der Nationalräte hinsichtlich der Koordinierung der Aktivitäten der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und staatlichen Organe auszuweiten. (Roggemann, 1974, S. 215) Man knüpfte hier an die Diskussion an, die bereits Mitte der 1950er Jahre mit Intensität geführt worden war.

Die Forderung nach einer Vergrößerung des Einflusses der Nationalräte entsprach der Absicht, die gewählten Vertretungsorgane generell stärker am Entscheidungsprozeß zu beteiligen. Dagegen hatte die Forderung, eine klarere Abgrenzung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen den Räten als Vertretungsgremien der Gesellschaft auf der einen Seite und ihren Verwaltungsorganen als Regierungsbehörden auf der anderen Seite vorzunehmen, einen vorwiegend auf eine Erhöhung der Effizienz des Verwaltungssystems gerichteten Charakter. Was von diesen Forderungen wie von denen der Lokalpolitiker in der Planung der zentralen staatlichen Organe schließlich übrigblieb, waren im wesentlichen Maßnahmen, die auf eine in den Augen der Zentrale höhere Effektivität sowie auf eine Stärkung der Position der Partei abzielten.

3.1 Die technokratische Orientierung

Die zentralistische Tendenz, auch wenn sie anfangs nicht dominierend schien, war von Beginn an den technokratischen Vorstellungen immanent, von denen sich die neue politische Führung leiten ließ. Unter dem Terminus *technokratische Vorstellungen* sollen hier in Abgrenzung zu eher von einer kommunistischen Ideologie determinierten Zielsetzungen und Prämissen, die der Festlegung der Politik und der Tätigkeit der Verwaltung, vor allem der Wirtschaftsverwaltung zugrundegelegt werden, *Ambitionen* verstanden werden, *die die Dominanz einer rationalen, sachgerechten und funktionalen Planung und Durchführung aller gesellschaftlichen Ziele zum Inhalt haben*. Dabei stellen technisch-wissenschaftliche Effektivitätskriterien den Maßstab für entsprechende Entscheidungen dar. (Mitrani, 1971, S. 82)

Daß die Durchsetzung einer solchen Dominanz gerade in einem Herrschaftssystem beschränkt ist, in dem die "führende Rolle" der Partei und der Ausbau ihrer Monopolstellung Grundlage der Politik darstellt, ist evident. Ebenso offensichtlich ist aber, daß auch unter dieser Voraussetzung eine eher ideologisch oder aber eher technokratisch motivierte und orientierte Politik möglich ist. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß unter der Bedingung des Vorrangs der Parteiherrschaft die technokratische Orientierung - zumal wenn sie von der Parteiführung (oder einem Teil derselben) vertreten wird - kein Wert an sich ist, sondern auf eine Funktionalisierung der Verwaltung im Sinne des genannten politischen Interesses abzielt.

Unter diesen Prämissen gilt tendenziell auch für die auf eine Veränderung der Verwaltungstätigkeit gerichteten Ambitio-

nen in den 1970er Jahren in Polen, was Technokratie in ihrer allgemeinen Bestimmung kennzeichnet: Die "Sachzwänge" sollen bei der Bewältigung eines Problems Vorrang vor sozialen und ideologisch bestimmten Lösungsmöglichkeiten haben. (Schelsky, 1961, S. 25) Die technokratische Tendenz war in Polen, wie angemerkt, durch den Primat der führenden Rolle der Partei determiniert und beschränkt. In der Umorganisation der Administration und ihrer Tätigkeit schlugen sich diese widersprüchlichen Bestrebungen darin nieder, daß sowohl eine Ausdehnung der Parteimacht auf die Verwaltungsarbeit als auch eine Effektivierung der Verwaltung nach rational-ökonomischen und wissenschaftlich-technischen Kriterien angestrebt wurde.

Die Idee der Notwendigkeit einer technokratischen Verbesserung des administrativen Apparats war in den späten 1960er Jahren immer stärker zum Ausdruck gebracht worden. (Gałęski, 1971) Diese Bestrebungen stellten einen wesentlichen Aspekt des ideologisch-politischen Hintergrunds dar, vor dem Gierek zum Ersten Parteisekretär gewählt wurde. Kurz vor der Ablösung Gomułkas nahm der Staatsrechtler Zygmunt Rybicki vorweg, was wenig später zum offiziellen politischen Credo erhoben wurde, und übte damit gleichzeitig indirekt Kritik an den bisherigen Gegebenheiten:

> "Die wissenschaftlichen Methoden der Arbeitsorganisation der gegenwärtigen Verwaltung sind bereits aus den Methoden, wie sie an der Wende des 19. zum 20. Jahrhundert mit dem Ruf nach 'guter Arbeit' vorherrschten, herausgetreten. Unsere Praxis wiederholt noch immer die klassischen Formeln, die jedoch auf der Grundlage der bürgerlichen Verwaltung zur Zeit der Entwicklung des kapitalistischen Staates hervorgegangen sind, wohingegen für unsere Verwaltung Methoden nötig sind, die mit der Automatisation vieler Steuerungsprozesse und mit der elektronischen Datenverarbeitung, die mit dem gegebenen Informationsfluß korreliert, verbunden sind." (40)

Abgesehen von der Tatsache, daß die Kompliziertheit und die gewachsene Komplexität des ganzen Systems neue Lösungen erfordere, begründete S. Gebert die Veränderungen, die mit den zwischen 1972 und 1975 durchgeführten Reformen vorgenommen wurden, vor allem mit

- einer bislang mangelnden Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den Verwaltungsorganen und innerhalb derselben,

- dem Fehlen einer Einzelverantwortlichkeit im bisherigen System (aufgrund derer der Verwaltungsbeamte zur Rechenschaft gezogen werden kann),
- dem unzureichenden Qualifikationsstand der in der Verwaltung beschäftigten Kader sowie
- einer unzureichenden Koordination der Tätigkeit der verschiedenen Organe und Einheiten in dem gegebenen Territorium bzw. zwischen den über- und untergeordneten Verwaltungsebenen.

> "Es fehlte auch eine deutliche Abgrenzung zwischen den Funktionen des Rats als repräsentatives Organ und den Funktionen der Exekutivorgane. Die Übergabe der administrativen Leitung an ein Kollegialorgan (bis jetzt das Präsidium) schloß die Verantwortung einer bestimmten Person für die getroffenen Entscheidungen aus. Die unklare und teilweise künstliche Aufgabenteilung zwischen dem Präsidium und den Abteilungen erschwerte es, Entscheidungen zu treffen. Darüber hinaus fordert die Funktionsfähigkeit einer modernen Administration, daß sie von einer beruflich hochqualifizierten und ständig beschäftigten Person geleitet wird, und diesem Postulat entsprach selbstverständlich die Zusammensetzung des bisherigen Präsidiums nicht - nämlich die kollegiale Leitung der Verwaltung mit einer nichtprofessionellen Zusammensetzung, die alle vier Jahre festgelegt wird. Das komplizierte System der Abhängigkeit und von Vereinbarungen erschwerte eine wirksame Lösung der Probleme, und die Praxis, nach der von den einzelnen Ministern Richtlinien an die territoriale Verwaltung erteilt wurden, begünstigte das 'eingleisige' Herangehen an Probleme, die eine vielfältige Betrachtungsweise erfordern, und nicht bloß aus dem Gesichtswinkel der Interessen eines einzigen Ressorts. Auch fehlten ausreichend breite Koordinatiosbefugnisse der Räte und ihrer Organe, die sich auf die nicht untergeordneten Einheiten erstrekken, die auf ihrem Territorium tätig sind, was von vornherein die Leitung der Entwicklung des Territoriums in einer komplexen Weise ausschloß (d. h. in einer Weise, die sicherstellt, daß sämtliche Faktoren und ihre gegenseitigen Abhängigkeiten berücksichtigt werden)."
> (Gebert, 1976, S. 21 f.)

Unmittelbar nach den "Ereignissen" im Dezember 1970 war eher noch die Effektivierung der Verwaltung qua Mobilisierung von Fachwissen und -kompetenz betont worden. Zu dieser Zeit war heftige Kritik am Nomenklatura-System geübt worden, also an dem Usus der Besetzung "leitender" und auch einer Anzahl nichtleitender Posten in allen gesellschaftlichen Bereichen durch die Partei. In einer ganz spezifischen Weise wurde diese Kritik sogar von einem Teil der Parteispitze formuliert. Diese Fraktion sah die extensive Anwendung des Nomenklatura-Prinzips im Widerspruch zu den Bemühungen, Wirtschaft und Verwaltung rationaler und produktiver zu gestalten. Es war M. Rakowski, der öffentlich dafür plädierte, nur die wirklich wesentlichen Posten für Parteimitglieder zu reservieren und talentierten Fachleuten, unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit, eine Chance zu geben. (Rakowski, 1971a, S. 1, 6; drs., 1971b, S. 1, 11) Die Absicht, die hinter dem Vorschlag stand, parteilose, qualifizierte Spezialisten Positionen einnehmen zu lassen, die politisch unwichtig sind, war schlicht, die Wirtschaft und die Verwaltung effektiver zu gestalten.

Allerdings wurde diese parteiinterne Anregung bereits im Laufe des Jahres 1971 in den Hintergrund gedrängt. Im Verlauf der weiteren Entwicklung wurden in der offiziellen Darlegung der Reform und ihrer Ziele immer *beide* Elemente herausgestrichen, also - neben der Verbesserung technischer Abläufe in der Verwaltung - sowohl die Effektivierung durch den "*dobry fachowiec*" als auch die Stärkung der führenden Rolle der Partei. Diese Zielvorstellungen, wie sie bei verschiedenen Gelegenheiten, so auch auf der 1. Landesparteikonferenz der PVAP im Oktober 1973, deklariert wurden, lassen sich in zwei Gruppen zusammenfassen:

a) sollten die konkreten Organisationsformen des Staatsmechanismus und seine Arbeitsweise mit den wachsenden Anforderungen in Übereinstimmung gebracht, die Eigenverantwortlichkeit erhöht, die operative Tätigkeit der örtlichen Organe verstärkt, eine Rationalisierung des Staatsapparats bei gleichzeitiger Anhebung der fachlichen Qualifikation sowie ein effektiver Einsatz seiner leitenden Kader und Mitarbeiter erreicht werden;
b) sollte der Einfluß der PVAP auf die Entwicklung des jeweiligen Territoriums im Sinne der in den zentralen und örtlichen Parteibeschlüssen festgelegten Aufgaben weiter vertieft und das politisch-ideologische Niveau im Staatsapparat, also seiner Kader und Mitarbeiter, "angehoben" werden. (Deklaration ..., 1973; Gierek, 1971)

Diese zweigleisige Zielsetzung versuchte man auf eine kompakte ideologische Formel zu bringen und ihr zugleich die Glorie einer historischen Dimension zu verleihen. Allerdings nehmen sich die angeführten Begründungszusammenhänge aus der heutigen Perspektive zum Teil wie Kabarettexte aus. Mit dem Übergang der Volksrepublik Polen zum Aufbau einer entwickelten sozialistischen Gesellschaft - der auf die Zeit nach dem VI. Parteitag 1971 datiert wurde - sei man in eine "neue historische Entwicklungsetappe" eingetreten. Die Gestaltung dieser historischen Etappe beschloß die PVAP als unmittelbare Hauptaufgabe. Da sich die Aufgaben dieser neuen Etappe von denjenigen der vorangegangenen nicht nur quantitativ, sondern vor allem qualitativ unterschieden, wäre zu ihrer Lösung erforderlich, die führende Rolle der Partei weiter zu festigen und die Wirksamkeit der Arbeit der Staatsorgane entscheidend dahingehend zu erhöhen, daß sie zu einer der wachsenden Komplexität und Verflechtung der gesellschaftlichen Prozesse angepaßten Leitungs- und Planungstätigkeit befähigt würden. Eine entscheidende Voraussetzung dafür wäre die weitere Durchsetzung des Prinzips des demokratischen Zentralismus, die Gewährleistung einer noch wirksameren zentralen staatlichen Leitung in allen Grundfragen bei gleichzeitigem Ausbau des konkreten Inhalts, der Formen und der gesellschaftlichen Effektivität der sozialistischen Demokratie. (Gierek, 1976, S. 125 ff.)

Die *Lehre der Technokraten* vertritt die Ansicht, die Entwicklung der Technik würde dadurch gehemmt, daß sich der Unternehmer gegenüber dem Techniker durchsetzt, also oft nicht das technische Maximum, sondern das wirtschaftliche Optimum ausschlaggebend ist. Das bedeute nicht, daß sie - die Technokraten - sich gegen die Erzielung höchster Produktivität wenden würden. Vielmehr wollen sie das Wirtschaftsleben so organisieren, daß die technischen Möglichkeiten voll ausgewertet werden, wovon man sich rückwirkend eine wesentliche Steigerung der Produktivität und eine Verkürzung der Arbeitszeit erhofft.

Auf Polen bezogen hat sich der eher an wissenschaftlich-technischen und wirtschaftlichen Optimierungsvorstellungen orientierte Parteiflügel (um Gierek) gegen jene Repräsentanten einer Politik gewandt, die die ökonomisch-gesellschaftliche Entwicklung mit ihren tradierten Vorstellungen behinderten und in bestimmte, nach Ansicht ihrer Gegner ineffektive und unrationelle Bahnen zwängten. Da Politik und Wirtschaft in kommunistischen Ländern nicht nur gesellschaftspolitisch, sondern auch institutionell eng miteinander verquickt sind, da der Staat selbst in weiten Bereichen als Unternehmer auftritt und die "führende Rolle" der Partei im Staat die Parteispitze zu einem Zwitter Bürokratie/Unternehmer macht, spielt sich die Auseinan-

dersetzung zwischen eher technokratisch und eher traditionell-politisch orientierten Kräften nicht nur zwischen außerhalb der Partei stehenden Kräften und der Partei ab, sondern auch ständig innerhalb der Partei selbst. Allerdings wird diese Auseinandersetzung im allgemeinen erst unter ökonomischem oder politischem Krisendruck virulent.

Mit der ersten Teilreform von 1972 wurden die exekutiven Kompetenzen der Verwaltung von den Nationalräten auf Gemeindeebene (realiter: von den Präsidien der Gemeinderäte) auf neue, als Ein-Mann-Leitungsorgane konzipierte Institutionen der Staatsverwaltung übertragen. Mit dem zweiten Schritt im Jahre 1973 wurde diese Regelung auch auf der Kreis- und Bezirksebene eingeführt. Worum es ging, war eine Konzentration der Kompetenzen bei den Leitern der Verwaltungsämter, die wie einzelverantwortliche Manager die Verwaltung in den Gemeinden, in den Kreisen und in den Bezirken organisieren sollten.

> "Die wesentlichsten Ziele dieser Reformen bestehen in der Einführung der zweistufigen (anstelle der bisherigen dreistufigen) Gebietsstruktur der Verwaltungsorgane; der Einführung monokratischer Verwaltungsorgane auf der Gebietsebene (anstelle der bisherigen Kollegialorgane); in der Konzentration der Verwaltungskompetenzen, was sich mit dem Umstand verbindet, daß nach der Reform sämtliche Entscheidungen und die Tätigkeit der Gebietsverwaltung der gegebenen Ebene qua Ermächtigung der Ein-Mann (*jednoosobowy*)-Verwaltungsorgane durchgeführt werden. Der gesamte Apparat, mit dessen Hilfe diese Ein-Mann-Organe ihre Aufgaben ausführen, ist 'auf Rechnung' des Wojewoden, des Präsidenten, des Vorstehers tätig, also nur des einzelnen Organs in der Einheit entsprechend der territorialen Einteilung. Vorher haben auf einer einzigen Ebene verschiedene Organe mit eigenen Kompetenzen gehandelt."
> Łętowska, 1981, S. 238)

Offenkundig war man, was die Umstellung auf die Ein-Mann-Leitung in der Verwaltung betrifft, zumindest vorerst mit den Resultaten der Reform auf diesem Gebiet zufrieden. Gleich nach der Einführung der ersten und der zweiten Phase der Reform hatte die Polnische Akademie der Wissenschaften (PAN) mit empirischen Untersuchungen begonnen, deren Ergebnisse eine Verbesserung der Arbeit der Staatsorgane nach der Umstellung auf die Ein-Mann-Leitungen und nach der Abtrennung der exekutiven Organe von den Nationalräten auswiesen.

> "Die Ergebnisse dieser Untersuchungen bestätigen im ganzen die Stichhaltigkeit der Einführung von Ein-Mann-Leitungen in der Gebietsverwaltung. Dank dessen wurde die Leistungsfähigkeit der Tätigkeit der Gebietsverwaltung erhöht, eine höhere Präzision der Entscheidungen erzielt, die getroffen wurden, und explizit Prinzipien bezüglich der Verantwortung für getroffene Entscheidungen festgelegt. Gleichzeitig wurde eine vorteilhafte Elastizität der Strukturen sowie der Prinzipien der Aufgabenteilung auf der gegebenen Ebene der Gebietseinteilung sichergestellt. Es eröffnete sich die Möglichkeit, Veränderungen hinsichtlich der Entscheidung über die Relevanz von administrativen Angelegenheiten dadurch vorzunehmen, daß sie auf das Gebietsverwaltungsorgan und seinen exekutiven Apparat übertragen wurden."
> (Borkowski, 1976, S. 190)

Begründet wurde diese Neuorganisierung der Verwaltung damit, daß "moderne, gesellschaftliche Produktionsverhältnisse zur sofortigen Lösung der bestehenden Probleme eine solche Ordnung benötigen". (Łętowski, 1975, S. 155) Interessant ist der Vergleich, der nach Aussage Łętowskis auf dem 6. Plenum des Zentralkomitees der PVAP mit Blick auf die Verwaltungsreform gezogen worden sei. Es handelte sich dabei um die "Einführung von Elementen in die Struktur der Staatsmacht ..., die der Struktur der Leitung von Produktionswerken und Industrieunternehmen entsprechen". (Łętowski, 1975, S. 155) Gemeint war die Einzelverantwortlichkeit, die Verbesserung des Mangements und die Einführung der dafür vermeintlich notwendigen technischen Mittel.

Tatsächlich scheint für die Reformer der 1970er Jahre die Vorstellung und die Zielsetzung beherrschend gewesen zu sein, das ganze Land wie einen Konzern zu organisieren. In ihren Augen war der Staat der Gesamtunternehmer, nichts anderes als ein riesiger Konzern, zu dessen Funktionieren einfach eine klare hierarchische Gliederung, eine unmißverständliche Kompetenzzuweisung und eine festgelegte Entscheidungsbefugnis sowie die modernsten Methoden des Managements notwendig waren. (41)

Es scheint, als hätten wir es hier mit einem entwicklungsgeschichtlichen Paradoxon zu tun. Ein zentrales Element der Etablierung der Systemstrukturen nach dem Krieg und ihrer Aufrechterhaltung bestand in der Umorganisierung der Wirtschaft nach dem Schema der staatlichen Verwaltung; tatsächlich wurde die Wirtschaft der staatlichen Verwaltung unterstellt und durchbürokratisiert. Nunmehr wurde der umgekehrte Weg propagiert: Der Staat sollte nach dem Muster der Wirtschaft umge-

staltet, die Verwaltung wie ein hocheffizientes Produktionsunternehmen organisiert werden.

Bei der Neueinteilung der Bezirke im Jahre 1975 ist es - neben den technokratischen Intentionen (42) - nach Meinung der meisten Gesprächspartner auch um einen machtpolitischen Aspekt gegangen: um das "Schleifen" von "Erbhöfen". Die Frage der Machtverteilung und der Machtkonzentration auf Wojewodschaftsebene soll danach in den Augen der Partei- und Regierungsspitze hinsichtlich der Realisierungschancen des Giereckschen Konzepts eine nicht unerhebliche Rolle gespielt haben. Die Aufteilung des Landes, das bislang in 17 Wojewodschaften (plus fünf Stadtwojewodschaften) gegliedert war, in 49 Bezirke durch die Reform im Juni 1975 sollte die Gewähr bieten, daß die in der Zentrale getroffenen Entscheidungen von mächtigen Landesfürsten nicht ignoriert oder unterlaufen würden. (43)

In der Tat wußte Gierek aus eigener Erfahrung, welche Macht dem Ersten Parteisekretär einer Wojewodschaft zukommt - selbst dann, wenn die Wojewodschaft nicht eine derart zentrale Bedeutung aufwies wie die Region Kattowitz. Giereks schlesische Machtbasis und die Unterstützung durch Provinzsekretäre anderer Schlüsselregionen gaben den Ausschlag im Machtkampf im Dezember 1970, als Gomułka stürzte. Dem Ersten Sekretär der Kattowitzer Region kam noch zugute, daß er nicht persönlich in die vorangegangenen Entscheidungen des Politbüros und damit in die Beschlüsse involviert gewesen war, die die damaligen, blutigen Ereignisse an der Küste ausgelöst hatten. Er war aber offenbar auch der Ansicht, daß, wollte er als Parteichef seine technokratisch orientierten ökonomischen und politischen Vorstellungen durchsetzen, die administrativ-politischen Verhältnisse im Lande nicht weiter so bestehen bleiben dürften wie bisher.

Bei einer Neugliederung des Landes in 49 Bezirke durfte man sich neben einer Verkürzung der Informations- und Entscheidungskanäle durch die Auflösung der Kreisebene also auch noch den zusätzlichen Effekt versprechen, die regionalen Machteliten leichter im Griff halten zu können. Eine Rolle spielte in diesem Zusammenhang mit Sicherheit, daß Gierek das französische Modell der Verwaltung kannte, in dem die Zentrale gegenüber den Departements ebenfalls eine sehr starke Position innehat. Wissenschaftler, die an der Reform des administrativen Systems an führender Stelle mitgearbeitet haben, hielten sich gleichfalls längere Zeit in Frankreich auf. Gierek schien auch immer beeindruckt gewesen zu sein von der Stellung, die der französische Staatspräsident einnimmt. Daß er einmal in einem so veränderten staatlichen System in Polen den Posten des Staatspräsidenten zu übernehmen gedachte, wird von verschiedenen Seiten behauptet. (GP 020484, S. 2)

Überhaupt hatten die technokratischen, mit der Vorstellung von einem Wohlstands-Sozialismus verbundenen Ideen Giereks ihre persönlich-politische Basis in dem Tatbestand, daß Gierek sich als politischer Führer betrachtete, der den Osten mit dem Westen verbindet, der eigentlich ein Mensch der westlichen Kultur in einem sozialistischen System ist. Dies kam nicht nur außenpolitisch, sondern auch in vielen Bereichen der Innenpolitik zur Wirkung. Seine während des Krieges gemachten Erfahrungen in Frankreich und Belgien scheinen ihn doch in einer Weise geprägt zu haben, daß er seiner Vorliebe insbesondere für Frankreich auch in den späteren Jahren immer wieder beredten Ausdruck verlieh. Über Frankreich war denn auch in der polnischen Presse kaum je ein kritischer Aufsatz zu lesen - was nicht nur am äußerst positiven Image lag, das Frankreich bei den Polen allgemein genießt oder an politischen Zweckmäßigkeitsüberlegungen der polnischen Führung. Dies hatte zweifelsfrei auch mit der frankophilen Einstellung zu tun, die die polnische Führungsequipe mit Gierek an vorderster Stelle hegte. (44)

Für die Verwaltungsreform in ihrem technokratischen Aspekt war entscheidend, daß man sich Hoffnungen gemacht hat, mit einer *Computerisierung* der Wirtschaft und besonders der Administration ließe sich ein Verwaltungssystem schaffen, das die eklatanten Schwächen des bisherigen Wirtschaftssystems zu überwinden imstande wäre. Statt einer Regulierung der Produktion und der Versorgung durch einen Ausbau von Marktmechanismen, durch ein System von Angebot und Nachfrage, oder durch ein höheres Maß an Selbstverwaltung in der Produktions- und Konsumtionssphäre, glaubte man über die Computerisierung des Systems einen richtigen Überblick darüber zu bekommen, welcher Art und wie groß die Bedürfnisse, die Nachfrage und das Angebot sind, und wie dieses System gesteuert werden soll. Auf einen kurzen Nenner gebracht: Man wollte anstelle eines Marktmechanismus kapitalistischer Spielart oder einer Produzenten- und Verbraucherdemokratie nach jugoslawischem Muster (45) einen *Informationsmechanismus*, mit dessen Hilfe die gesamte Wirtschaftstätigkeit effektiviert und zentral gesteuert werden sollte. Dahinter stand das technokratische Wunschdenken: Wir werden alles wissen, also auch die Möglichkeit haben, alles schnell, richtig und präzise zu entscheiden. (46)

Lammich weist darauf hin, daß sich - unter dem Aspekt der Ideologie betrachtet - das technokratische Konzept in Polen bei seiner Einführung sogar über bislang zumindest formal eingehaltene sozialistische Prinzipien hinweggesetzt hat. (Lammich, 1976a, S. 351) Mit den Verwaltungsreformen waren die Organe der territorialen Staatsverwaltung - anders als die bisherigen Präsidien der Nationalräte - nur mehr in vertikaler

Richtung den Verwaltungsorganen höherer Stufe unterstellt und in allen Angelegenheiten an deren Dienstanweisungen gebunden. (47) Dadurch aber wurde die bisher in der Doktrin als wesentliches Element des demokratischen Zentralismus bewertete doppelte Unterordnung der territorialen Staatsverwaltung (nämlich horizontal unter die Beschlüsse und unter die Kontrolle der Nationalräte) eliminiert. Als vorrangiges Element, durch das eine Verknüpfung des Staatsapparats mit den örtlichen Einheiten unter *kapitalistischen* Bedingungen erreicht worden war, war *vor* 1970 die "Vereinigung der auf zentraler Stufe verschiedenen Ressorten zugehörigen Verwaltungsorgane im örtlichen Organ der allgemeinen staatlichen Verwaltung" benannt worden. (Leoński, 1963, S. 296) Genau dies jedoch wurde mit den administrativen Reformen in der ersten Hälfte der 1970er Jahre auch in Polen gesetzlich festgeschrieben.

Freilich bedeutete das nicht, daß man Schwierigkeiten gehabt hätte nachzuweisen, daß "die Leninsche Konzeption der Volksmacht die Grundlage der Reform bildet". In der Frage der Übertragung der Kompetenzen auf die neuen Ein-Mann-Leitungsorgane der Selbstverwaltung berief man sich, wie Łętowski schreibt, "auf die bekannte Formel Lenins: 'Diskussion und Beurteilung - kollegial, aber Entschluß und Verantwortung - individuell'". (Łętowski, 1975, S. 154, 155)

Der technokratische Gedanke ist wenigstens in einem bestimmten Ausmaß schon von seiner Grundlage her mit dem zentralistischen verknüpft, mit der Überzeugung, daß man auf diese Weise, von oben, mit jeglichen Informationen und einem leistungsfähigen Entscheidungsapparat ausgestattet, alles steuern und sämtliche Schwächen des Systems beseitigen könnte. Auch aufgrund dieser Denkweise ist es in den 1970er Jahren trotz aller (relativen) Offenheit der Diskussion und einem unverkennbaren Pragmatismus im Handeln der politischen Führung weder zu einer Dezentralisierung noch zu einer wirklichen Wirtschaftsreform gekommen. Man hat sich an die Vorstellung geklammert, mit der modernen Technik die vorhandenen Probleme aus der Welt schaffen zu können.

Von dieser Auffassung waren auch die verschiedenen Teilreformen im wirtschaftlichen Bereich geprägt. Beispielsweise sind durch die Handelsreform die Betriebe des *Miejski Handel Detaliczny* (MHD), also die Unternehmen des städtischen Einzelhandels, abgeschafft worden. Das gleiche Schicksal ereilte später die *Powszechna Spółdzielnia Spożywców* (PSS Społem, Allgemeine Verbrauchergenossenschaft). Stattdessen entstanden Firmen auf der Bezirksebene, z. B. anstelle des o. a. MHD die *Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Handlu Wewnętrznego* (WPHW, die Bezirksunternehmen des Binnenhandels). Durch diese Reform wurden im Han-

delssystem irreparable Schäden angerichtet. Teile dieses Systems wurden einfach eliminiert, und zwar auf der unteren Ebene. Dafür wurden neugeschaffene Stellen auf der Bezirksebene mit Computern ausgerüstet. De facto sind dadurch die noch vorhandenen Reste von Konkurrenz innerhalb der PSS und im staatlichen Handel liquidiert worden. Die Verschlechterung der Marktlage aktivierte auch noch das zentralistische Denken und die Vorstellung, über eine Computerisierung seien die Probleme in den Griff zu bekommen. (48)

3.2 Zentralismus und Dezentralismus in den administrativen Reformen unter Gierek

Das Problem der Spannung zwischen Zentralismus und Dezentralismus existiert in jedem Gemeinwesen, in jedem Staat, in jeder Verwaltung. Ein den jeweiligen ökonomischen, politischen und kulturellen Bedingungen adäquates Verhältnis zwischen Zentralismus und Dezentralismus zu finden, darin besteht - nicht zuletzt - die Kunst der Politik. Auch die kommunistische Theorie spiegelt den Widerspruch zwischen Zentralismus und Dezentralismus wider, der in der Formel von einer "dialektischen Einheit" beider Elemente aufzuheben versucht wird, die Demokratie und Zentralismus im Rahmen des *demokratischen Zentralismus* verbinde. Dem Anspruch nach beinhaltet der demokratische Zentralismus die "umfassende Teilnahme des Volkes an der Leitung des Staates und Gewährung der Selbständigkeit in der Tätigkeit der örtlichen Organe". (Marxistisch-Leninistisches Wörterbuch, 1972, S. 1176) Gleichzeitig sei aber - so die Theorie und zugleich die Legitimation für die Monopolisierung der Gesellschaft durch die Partei - der Sieg des Sozialismus "nur durch die straffe einheitliche Planung und Leitung der Gesellschaft und die Konzentration aller gesellschaftlichen Kräfte auf die Lösung der sich aus den Volkswirtschaftsplänen ergebenden Hauptaufgaben möglich". Demgemäß bedeute demokratischer Zentralismus "Leitung der gesamtstaatlichen Angelegenheiten von einem Zentrum aus und Unterordnung der örtlichen Organe unter das Zentrum". (Marxistisch-Leninistisches Wörterbuch, 1972, S. 1176)

Die demokratische Grundlage, auf der dieses Prinzip gegründet sein sollte, nämlich die "Wählbarkeit aller Machtorgane und Rechenschaftspflicht vor dem Volke" (Marxistisch-Leninistisches Wörterbuch, 1979, S. 1176), verkehrt sich unter den gegebenen Bedingungen ins Gegenteil: Die Machtorgane werden nicht von unten gewählt, sondern von oben eingesetzt, wobei das Instrument der Nomenklatura eine entscheidende Rolle spielt. (49) Die Re-

chenschaftspflicht existiert nicht von oben nach unten, wie in der Theorie behauptet, sondern von unten nach oben.

Stellt man einen Vergleich zwischen verschiedenen kommunistischen Ländern an, wird offensichtlich, daß in der Frage des Verhältnisses von Zentralismus und Dezentralismus trotz des generell existierenden Anspruchs auf die "führende Rolle" der Partei die konkrete Praxis sich durchaus unterschiedlich gestaltet. Gerade auf der untersten Ebene ist beispielsweise in der DDR in höherem Maße Verantwortlichkeit, Kompetenz und Fachwissen feststellbar als in Polen. In Ungarn hat sich die Partei aus bestimmten Wirtschaftsbereichen weitgehend zurückgezogen und konzentriert sich auf generelle Leitungs- und Koordinationsfunktionen. Offenbar ist das Problem der Existenz von mehr oder weniger Eigenständigkeit z. B. in einem Unternehmen weniger eine personelle Frage in dem Sinne, ob *Parteimitglieder* oder *Nichtparteimitglieder* eine Fabrik leiten, sondern vielmehr eine sachliche Frage in dem Sinne, ob die leitenden Personen dem Ausbau bzw. der Erhaltung des Monopols der Partei verpflichtet sind oder aber ökonomischen, ökologischen bzw. bestimmten politischen Zielsetzungen (Arbeiterselbstverwaltung, Mitspracherecht der Gewerkschaften) Rechnung tragen müssen. (Heinrich, 1986, S. 141 ff.)

Offenkundig ist die Berücksichtigung dessen und die Ausrichtung an solchen Kriterien ohne entsprechende Reformen des politischen Systems unmöglich. Prozesse dieser Art haben wir in den 1970er Jahren sowohl in der DDR wie in Ungarn - in unterschiedlichen Bereichen und in unterschiedlichem Maße - beobachten können. In Polen jedoch gab es keine *wirklichen* politischen Veränderungen in der Funktionsweise des Systems; Giereks "Konsultationen mit den Arbeitern" dienten eher der Selbstdarstellung des Parteiführers als der Durchsetzung von Elementen demokratischer Willensbildung. Die Wirtschaftsreformen waren gar das kümmerlichste Kapitel der Politik Giereks. Dies hing nicht zuletzt mit den beschriebenen technokratischen Auffassungen zusammen. Der Dilettantismus der Politiker-Garde unter Gierek - nach seinem Sturz im September 1980 in der internen Sprachregelung als "Voluntarismus" verurteilt - bestand vor allem darin, an die Stelle von Demokratie und wirtschaftlicher Reformen - auf einen kurzen Nenner gebracht - die zentralistisch-technokratische Konzeption einer computerisierten Verwaltung zu setzen. Da der Bereich der Wirtschaft wie die Strukturen der Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse aus der Reform weitgehend ausgespart wurden bzw. einer noch weitgehenderen Zentralisierung unterlagen, versäumte man es, die gesellschaftlichen Grundlagen zu verändern, von denen die staatliche Verwaltung als "Überbau" abhängt.

Das technokratische Konzept, das nach 1970 von der neuen Führungsspitze unter Gierek verfolgt wurde, war mit Blick auf eine Anpassung des administrativen Systems an die ökonomischen Zielsetzungen nicht dezidiert von Anfang an mit der Forderung nach einer Zentralisierung der Wirtschafts- und Verwaltungsstrukturen verbunden, wennschon - wie oben dargelegt - diese Tendenz dem technokratischen Konzept immanent ist. Aus der Diskussion, die als Reaktion auf die "Ereignisse" im Dezember 1970 über die Ursachen dieser Krise geführt worden war - und zwar nicht nur in der Fachliteratur, sondern auch in den herrschenden Parteikreisen -, ging hervor, daß die neue Wirtschaftskonzeption nur erfolgreich realisiert werden könne, wenn die übermäßige Zentralisation der Apparate abgebaut und plebiszitäre Elemente im politischen System gestärkt würden (Materialien des VIII. Plenums des ZK der PVAP, 1971), was allerdings, wie die Debatte unter Gomułka gezeigt hat, kein Novum darstellte.

Die anfänglich in der Gierek-Ära gehegten demokratischen und dezentralistischen Auffassungen standen in enger Verbindung mit der Vorstellung vom *"dobry gospodarz"*, vom "guten Wirtschafter". (50) Auf allen Ebenen der Wirtschaftshierarchie sollte sich der "dobry gospodarz" gegenüber bürokratischen Hemmnissen und dem alltäglichen Schlendrian durchsetzen, so wie Gierek dies erfolgreich in der Region Kattowitz realisiert zu haben schien. Dort hatte die Politik, hatten die Pläne und Methoden des nunmehrigen Parteiführers funktioniert, die Wirtschaft florierte.

Im Kattowitzer Raum waren General Ziętek, der Wojewode, Gierek als Erster Sekretär des Parteikomitees, einige Parteisekretäre sowie die Stellvertreter des Wojewoden jeden Tag unterwegs gewesen: auf Baustellen, in den Gruben, in Industriebetrieben. Auf diese Weise wurde motiviert, kontrolliert, vorwärtsgetrieben, Druck ausgeübt. Die persönlichen Führungsqualitäten Giereks hatten sich in diesem Aktionsradius offenbar positiv ausgewirkt.

Als Gierek und seine Mannschaft die Führung des ganzen Landes übernahmen, gingen sie davon aus, man könnte auf diese Weise im großen Maßstab das gleiche erreichen. Propaganda und Medien waren Anfang der 1970er Jahre von der Idee Giereks beherrscht, immer in engstem Kontakt mit der Bevölkerung zu sein, die "Massen" zu führen, ein gutes Beispiel zu geben. Die Annahme erwies sich als Irrtum: Nicht nur, weil Polen ein viel größerer Wirtschafts- und Verwaltungsraum war; auch nicht nur, weil nicht in allen Regionen eine so positive Einstellung zur Arbeit existiert wie im Kattowitzer "Ruhrgebiet". Verschiedene widrige Umstände trafen Polen auch von außen, und schließlich verstanden es die "Landesfürsten", sich den Bestrebungen des neuen Parteiführers - zumindest in einem gewissen Ausmaß - zu

widersetzen. Die radikale Neuaufteilung der Wojewodschaften hatte so - neben ihren technokratischen Intentionen - auch einen politischen Aspekt.

Anfänglich schienen die Bestrebungen und die Maßnahmen, mit deren Hilfe eine Modernisierung des Verwaltungssystems bewerkstelligt werden sollte, eine ganz andere Schwerpunktsetzung zu haben. Die vorderhand vorgetragene Idee einer stärkeren Selbständigkeit der unteren Einheiten im Verwaltungssystem schien der Kritik von Fachkräften, Technokraten und Wissenschaftlern am unflexiblen und dysfunktionalen Zentralismus Rechnung zu tragen, wie sie vor allem in den letzten Jahren unter Gomułka verstärkt zu hören gewesen war. Diese Idee schien aber auch aus den Erfahrungen der Kattowitzer Gruppe um Gierek zu erwachsen, die sich in der Vergangenheit oft genug in ihren Zielsetzungen und Ansprüchen gegen die Zentrale in Warschau durchzusetzen gehabt hatte. Unter den Bedingungen der beschränkten Autonomie und der von denzentralen Instanzen in Warschau verfügten Restriktionen hatte man - aus der Sicht der regionalen Führung, um *voranzukommen* - oftmals Entscheidungen getroffen, die eigentlich contra legem gewesen waren. (51)

Zunächst erschienen die Zentralisierungstendenzen auch eher gering. Die ersten Schritte der Verwaltungsreform vermittelten den Eindruck, als seien sie tatsächlich auf eine Stärkung der unteren Einheiten gerichtet.

Edward Gierek selbst benannte als das bedeutsamste langfristige Ziel der Reform von 1975 die Stärkung der Städte und Gemeinden (Gierek, 1975a), also jener Einheiten, die sich unmittelbar mit den Angelegenheiten der Kommunalwirtschaft, der territorialen Industrie, der landwirtschaftlichen Produktion, des Handels, mit den Dienstleistungen und dem Sozialwesen beschäftigen. Er argumentierte, daß die Auflösung der Kreise und die Übernahme der exekutiven Funktionen durch die Gemeindeleiter und Stadtpräsidenten den Weg von den zentralen Dispositionszentren zu den Grundeinheiten verkürze. Damit sollten auch die Voraussetzungen geschaffen werden, künftig die lokalen Initiativen besser mit den gesamtstaatlichen Vorhaben koppeln zu können.

Dieser von höchster Parteiinstanz proklamierten Absicht entsprach die bereits anläßlich des ersten Reformschritts vorgenommene neue Definition der Gemeinde als grundlegender Einheit der administrativen und wirtschaftlichen Gliederung in den ländlichen Gebieten. (Gesetz vom 29.11.1972, Präambel und Art. 1.1) In Artikel 1 wurde hervorgehoben, daß es sich bei den Gemeinden neuer Art nicht nur um Verwaltungseinheiten handele, sondern um Verwaltungs- und Wirtschaftseinheiten. Von verschiedenen polnischen Wissenschaftlern wurde dies als "theoretischer

Ausgangspunkt für einen radikalen Fortschritt in Richtung auf eine Integration der im wirtschaftlichen, staatlichen, genossenschaftlichen, selbstverwaltungsmäßigen und gesellschaftlichen Bereich auf dem Gemeindegebiet tätigen Organisationen" bewertet. (Starościak, 1972a, S. 69)

Sowohl die Realisierung gesamtstaatlicher Aufgaben wie auch die Aufgaben von lokaler Bedeutung sollten - so die offiziellen Aussagen - von den Gemeinden und Städten bewerkstelligt werden. Die unteren Einheiten sollten selbst in stärkerem Maße auf die Wirtschaftstätigkeit einwirken, wennschon dabei die zentrale Planung zu berücksichtigen wäre.

Die Kreise dagegen, so wurde argumentiert, hätten im Rahmen dieser Konzeption ihre Funktion verloren. Ihr Fortbestand würde nur ein Hemmnis für das Bestreben darstellen, einerseits elementare Befugnisse auf die Gemeindeleiter zu übertragen und andererseits eine direktere Verbindung zwischen der Zentrale und den untersten Einheiten herzustellen. (52)

Realiter wurde mit der Auflösung der Kreise ein schwerwiegender Einschnitt ins administrative Verhalten der Bevölkerung vollzogen. Die Polen haben traditionell ihre Verwaltungsangelegenheiten immer in den Kreisämtern erledigt. Unter dem Gesichtspunkt betrachtet, die Verbindung zwischen Bezirk und Gemeinde direkt, ohne Zwischenglied, gestalten zu wollen, war somit die Verkleinerung und gleichzeitig die Vervielfachung der Wojewodschaften - abgesehen von den politischen Intentionen - eine verwaltungstechnische Notwendigkeit. Allerdings stellte sich heraus, daß die Aufteilung der großen Bezirke in 49 kleine Wojewodschaften nur ein schlechter Kompromiß war, der eine Vielzahl administrativer Schwierigkeiten nach sich zog, wie von offizieller Seite allerdings erst *nach* der nächsten politischen Krise zugegeben wurde:

> "In der Häfte der siebziger Jahre wurde eine Reform des Systems der Nationalräte und der Territorialverwaltung sowie eine geradezu radikale Veränderung der Struktur der administrativen Aufteilung des Staates durchgeführt (die Vergrößerung der Zahl der Wojewodschaften von 17 auf 49, die Auflösung der Kreise und Landgemeinden sowie die Bildung der Gemeinden). Die Änderungen, die nicht eingehend genug vorbereitet waren und denen keine gesellschaftliche Diskussion vorausging, bewirkten eine Reihe von Störungen. In Besonderheit handelt es sich darum, daß im Verlauf der sich schon vertiefenden Krise die langjährige Struktur des Organisationssystems und der Tätigkeit des gesellschaftlichen Aktivs zerstört wurde, die in

das politisch übliche Leben fest eingeprägt war."
(Sprawozdanie z prac komisji KC PZPR, 1983, S. 51)

Waren die Gemeinden - zumindest den Absichtserklärungen nach - als selbständig handelnde Verwaltungssubjekte geplant, so war den Wojewodschaften wiederum eine hauptsächlich programmierende, koordinierende und Aufsichtsfunktion zugedacht. Daneben sollte die Wojewodschaftsebene als eine Art Berufungsinstanz bei individuellen Verwaltungsangelegenheiten fungieren. (Jaroszewicz, 1975a)

Aus der Sicht der Zentrale waren also für diese Reform vor allem zwei Momente von Relevanz: erstens das technokratische Argument der Rationalisierung der Verwaltung und zweitens das politische Argument einer direkteren Kontrolle. Qua Einschränkung der Macht der mittleren Verwaltungsebene (Kreise und Wojewodschaften) sollte der Weg nach unten für die Umsetzung des zentralen Plans freigemacht und durch eine stärkere Beteiligung der untersten Einheiten zu einer größeren Effektivität und Produktivität gelangt werden. Notwendig seien, so wurde auf dem VII. Parteitag im Dezember 1975 betont, "Maßnahmen rechtlich-organisatorischen Charakters, die einerseits die Priorität des zentralen staatlichen Planes, andererseits aber Möglichkeiten der verstärkten Einwirkung der örtlichen Staatsorgane auf die Entwicklung im Territorium sichern sollten." (Bönninger/Herrmann, 1979, S. 502)

Neben einer Beschleunigung des wechselseitigen Informationsflusses zwischen den Gemeinden und den zentralen Staatsorganen erhoffte man sich von dieser direkteren Verbindung der untersten mit der obersten Ebene auch eine "größere Annäherung" im Verhältnis zwischen Staatsbürger und Staat und einen höheren Grad der Beteiligung der Bürger an den Angelegenheiten des Staates. (Deklaration ..., 1973, S. 5 ff.)

Entscheidend für das reale Ausmaß der Kompetenzwahrnehmung auf der untersten (Gemeinde-)Ebene waren (und sind), wie bereits weiter oben bemerkt, ohnehin die tatsächlichen Möglichkeiten, über finanzielle Mittel verfügen zu können. Nur in dem Maße, wie solche Mittel zur eigenen Verwendungsdisposition stehen, können Kompetenzen genutzt und lokale Planungen in die Praxis umgesetzt werden. Vorgesehen war beispielsweise, daß zumindest ein Teil des *Fundusz Rozwoju Rolnictwa* (FRR, Landwirtschaftlicher Entwicklungsfonds) in den Dorfgemeinden verbleiben und ihnen zur eigenständigen Verfügung stehen sollte. Auf diese Weise, so die Vorstellung, könnten die kleinsten Verwaltungseinheiten einen stärkeren Einfluß auf die eigene Entwicklung nehmen. Eine Befestigung der selbstverwaltenden Funktionen der Räte durch Sicherstellung ihrer finanziellen Unab-

hängigkeit sollte darüber hinaus durch das Gesetz vom 29. November 1972 über den Gemeindefonds (*Fundusz Gminy*) bewerkstelligt werden. (Dz. U., Nr. 49, Pos. 313) Neben der Zusammenfassung der Mittel der ehemaligen Dorfgemeinden war die Erweiterung dieses Fonds durch finanzielle Leistungen vorgesehen, die vornehmlich von den auf dem Territorium der Gemeinde ansässigen vergesellschafteten Betrieben und Institutionen zugunsten der Gemeinde zu erbringen wären. Janusz Łętowski betonte, das Gesetz über die Nationalräte im Artikel 71 entscheide exemplarisch, "daß Auslagen des Gemeinderates vor allem aus den eigenen Einkünften des Rates gedeckt werden sollten (eine Zuwendung aus dem Haushalt des Kreisrates kann zum Ausgleich des Budgets je nach Bedürfnissen erteilt werden) und daß der Gemeinderat über erwirtschaftete Überschüsse selbständig verfügt, d. h., daß der Einfluß der übergeordneten Organe in dieser Angelegenheit ausgeschaltet ist". (Łętowski, 1975, S. 155)

Der *Gemeindefonds* von 1972 sollte als Faktor der ökonomischen und kulturellen Entwicklung in der Gemeinde wirken. Er löste den seit 1958 bestehenden *Gemeinde-Landwirtschafts-Fonds* ab, der für bestimmte lokale Zwecke eingerichtet worden war. Der *Gemeindefonds* ist vom allgemeinen Budget der Gemeinde abgetrennt. Der hauptsächliche Unterschied zwischen beiden besteht darin, daß bezüglich der Einkommen und Ausgaben des Fonds die Gemeinde einen größeren Grad an Unabhängigkeit besitzt als in der Budgetplanung. Er besteht aus Zahlungen, die von den Bauern geleistet werden und deren Höhe von der Gemeinde beschlossen wird, sowie aus Zahlungen anderer Personen oder Organisationen, die im Bereich der Kommune tätig sind. (Ruśkowski, 1975, S. 144 ff.)

Außerdem wurde im Jahre 1973 noch ein Fonds für die Gemeinden eingerichtet, der der Entwicklung der Körpererziehung gewidmet war, sowie 1975 ein *Kulturfonds*. Alle drei (zusammen mit dem Kommunalfonds von 1972) sind obligatorisch, während die Einrichtung der anderen außerbudgetären Fonds, die eingerichtet werden können, der Entscheidung der Gemeinde überlassen bleibt: der *Sozialbeiträge-Fonds* (1960 eingerichtet), der *Ressourcenfonds* (1970), sowie der *Gemeinde-Nationalrats-Fonds* (1972). (Ruśkowski, 1977, S. 83)

Die sozio-politischen, ökonomischen, organisatorischen und technischen Gründe, die der Einrichtung dieser außerbudgetären Fonds zugrunde lagen, waren "verbunden mit der Notwendigkeit, solche Ziele zu erreichen, die im Augenblick innerhalb des Budgetrahmens unter dem Aspekt der beträchtlichen Rigidität dieses Rahmens und der eng begrenzten Freiheit, die die Gemeinden diesbezüglich wahrnehmen können, unerreichbar sind". (Ruśkowski, 1977, S. 101)

Die Tatsache, daß dieser Fonds eingerichtet wurde, ist also einerseits dem Bemühen geschuldet gewesen, der Gemeinde einen gewissen Spielraum zu eröffnen, eigenständige Planungen zu verwirklichen. Andererseits war die Aufstellung dieses Fonds zugleich bereits ein Eingeständnis, daß die in der Propaganda herausgestellte größere Autonomie der Gemeinde sowie ihrer generell größeren Einflußnahme auf die Planung und auf die Budgetierung nur in einem sehr beschränkten Maße existierte. Doch selbst bezüglich der Bestimmung über den Gemeindefonds waren offenbar starke Restriktionen gegeben. Ruśkowski schreibt, daß die Absonderung des Gemeindefonds von der sonstigen kommunalen Budgetökonomie eine Anzahl von Schwierigkeiten aufwarf, die die Ausarbeitung, Festsetzung und Ausführung der Finanzpläne in der Gemeinde betrafen, daß sich Schwierigkeiten für die Leitung der Finanzpolitik durch die übergeordnete Verwaltungsebene in bezug auf das Kapital des Gemeindefonds, auf Koordinierungsfragen etc. ergeben hätten. Die Finanzierung der gleichen Aufgaben durch den Gemeindefonds, die auch aus dem Budget der Gemeinde getragen werden, könnten negative Phänomene begünstigen, wie z. B. die Verletzung der Budgetdisziplin, die Ausübung von Druck auf die Gemeinde durch übergeordnete Organe in die Richtung, daß Budgetausgaben durch Ausgaben aus dem Gemeindefonds ersetzt werden etc. (Ruśkowski, 1975, S. 156 ff.)

Entstanden seien die Probleme mit dem Fonds nicht zuletzt daraus, daß ein klares Konzept, demgemäß die Fonds im Verhältnis zum Budget eingesetzt werden sollten, nicht existierte. (Ruśkowski, 1977, S. 89) Freilich ist mit Ruśkowski darin übereinzustimmen, daß eine Einordnung des Gemeindefonds in das Budget der Gemeinde unvorteilhaft gewesen wäre, weil dies den eigenständigen Wirkungsbereich der Gemeinde noch weiter beeinträchtigt hätte. (Ruśkowski, 1975, S. 159) Letztlich war aber die Einrichtung des abgetrennten Gemeindefonds, wie die nachfolgenden Jahre zeigten, doch nur ein wenig effektiver Versuch gewesen, der geringer werdenden Autonomie der Gemeinde zu begegnen; von einer Ausweitung der Eigenständigkeit konnte aufgrund der Zentralisierung im wirtschaftlichen wie im administrativen Bereich, dem die Gemeinde unterlag, verbunden mit einer Schmälerung ihrer ökonomischen Basis, deswegen keine Rede sein, weil die letztgenannten Tendenzen viel stärker waren. (53)

Nichtsdestotrotz rief die Propagierung einer weitgehenden Selbständigkeit in den unteren Verwaltungseinheiten - glaubt man den Presseberichten - nachgerade eine Euphorie hervor. Es wurde berichtet, in der Gemeindeverwaltung und in den Städten wäre die Verwaltung sehr zufrieden mit der Reform. Tatsächlich scheint sie insbesondere von denjenigen gutgeheißen worden zu

sein, die in den Abteilungen für Bauwesen, Wohnungsbau und Raumordnung zuständig waren. Sie begrüßten es, endlich größere Entscheidungsbefugnisse zu haben, zumal sie der Überzeugung waren, im Gegensatz zu den oberen Dieststellen doch am besten zu wissen, wie sich die Dinge unten bewegen.

Das Kräfteverhältnis hat sich aber letzten Endes infolge der zentralistischen und parteimonopolistischen Tendenzen, die sich bald nach dem "Tauwetter" des Jahres 1971 wieder durchzusetzen begannen, doch wieder zugunsten der Wojewodschaften geändert. Eine gewisse Rolle spielte dabei sicher auch, daß man in der Zentrale schließlich zur Überzeugung gelangt ist, für die Konstruktion einer starken Position der untersten Einheiten im System der Verwaltung seien die geeigneten Voraussetzungen gar nicht vorhanden. Man war enttäuscht darüber, daß sich das "Kattowitzer Modell" nicht im Landesmaßstab umsetzen ließ. Die Enttäuschung betraf auch die Idee des "guten Wirtschafters", der in allen Bereichen und auf allen Ebenen des Wirtschaftsapparats initiativ werden sollte. Vielerorten ging es im hergebrachten Stil weiter. Man beklagte, daß der Informationsfluß unzureichend wäre und die "Objektivität des Informationsgehalts" in den Kommunikationsstrukturen zwischen den unteren Einheiten und der Zentrale zu wünschen übrig ließe. (Bönninger/Herrmann, 1979, S. 505)

Die Notwendigkeit einer Zentralisierung wurde nicht zuletzt damit begründet, daß für einen dezentralistischen Aufbau und eine entsprechende Leitung des Landes die qualifizierten Leute fehlten. Wenn man aber über diese Leute nicht verfügte, müßten Wirtschaft und Staat eben zentralistisch geleitet werden.

> "In den vorangegangenen Jahren hat man das Problem, Reservekader zu bilden, deutlich vernachlässigt. Dabei sollten sich alle diejenigen mit dem Problem der Reservekader und konkret mit dem Prozeß der Auswahl eventueller Kandidaten für Leitungspositionen, mit ihrer Erziehung, Ausbildung und der Weiterbildung beschäftigen, die Leitungspositionen innehaben. Die Partei jedoch sollte diesen Prozeß lenken sowie seinen Verlauf und seine Ergebnisse kontrollieren. ...
> In der bisherigen Praxis, wie bekannt ist, gehörte eine derartige systematische Tätigkeit eher zu den Ausnahmen. Nicht selten gab es in dem Falle, da die Notwendigkeit bestand, eine Leitungsposition zu besetzen, keine entsprechenden Nachfolger an Ort und Stelle; manchmal hatte jeder der infragekommenden

Kandidaten schlechtere Qualifikationen als der bisherige Leiter."
(Ostapczuk, 1972, S. 138; s. auch Pokruszyński, 1972, S. 131 ff.)

In der Propaganda wurden zwar nach wie vor bis dato vertretene, auf Dezentralisierung und Demokratisierung abhebende Grundsätze propagiert. Die Vorbereitung der Verwaltungsreform von 1975 war allerdings bereits zunehmend vom Gedanken an die Notwendigkeit einer Zentralisierung und einer Stärkung der Macht der Zentrale geprägt. Eine gewisse Uneinheitlichkeit in den Entscheidungen der politischen Führung bezüglich der Kompetenzzuweisung - unter dem Verhältnis Zentralismus/Dezentralismus betrachtet - ergab sich aus zwei divergierenden Intentionen, vor allem von dem Zeitpunkt an, da die Vorstellung vom "*dobry gospodarz*" sich zunehmend als unrealistisch herauszustellen begann. Einerseits wollte man das Ziel, die Eigenverantwortlichkeit der untersten Ebene auszuweiten, nicht aufgeben. Andererseits war Gierek und seiner Mannschaft daran gelegen, die Entscheidungen in den Händen der Zentrale zu konzentrieren.

Schon im Jahre 1973 war diese Tendenz immer stärker zum Ausdruck gekommen: "Auf die Bedeutung der Reform (Ende 1973, d. V.) eingehend, hob der Vorsitzende des Ministerrats der VR Polen, Piotr Jaroszewicz, hervor, daß die Reorganisation ein einheitliches Handeln aller Verwaltungsorgane bei der Verwirklichung der sozialökonomischen Politik des Staates sowohl im gesamtstaatlichen Maßstab wie auch innerhalb der einzelnen Gebiete gewährleisten soll." (Awertschenko, 1974, S. 53)

Man sprach von der Notwendigkeit, der "Vorrangstellung gesamtstaatlicher Aufgaben" Rechnung tragen zu müssen, und von der Unabdingbarkeit, "partikularistische Tendenzen" zu eliminieren, gleichzeitig aber auch davon, "im Rahmen der vorrangigen Sicherung gesamtstaatlicher Aufgaben" die Entscheidungsbefugnisse über Angelegenheiten der Territorien "weitgehend" zu dezentralisieren sowie auf der untersten Ebene starke, mit weitgehenden Entscheidungsbefugnissen ausgestattete örtliche Staatsorgane zu schaffen. (Deklaraktion ..., 1973)

Glaubt man den Presseberichten, dann war nach der Reform von 1975 auch in der Praxis die Selbständigkeit der Gemeinden in ihrer Finanzplanung und in ihrer Ausgabenpolitik größer. Realiter war dies nur in einem sehr beschränkten Ausmaß der Fall. Die Verfügungsgewalt über die Finanzmittel befand sich zum großen Teil nach wie vor in den Händen der Wojewodschaften bzw. der Zentrale. Allerdings wurde beispielsweise die Befugnis der Gemeinden erweitert, Baugenehmigungen zu erteilen. Baugenehmigungen für private Wohnhäuser mußten nach 1975 nur in

solchen Fällen von übergeordneten Instanzen eingeholt werden, in denen es keinen Bebauungsplan für die Stadt oder für die Gemeinde gab. (GP 020484, S. 3) Solange der Bebauungsplan nicht erstellt war, wurde die Bebauung allerdings generell blockiert, um freie Hand für die Raumgestaltung zu haben.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß der Widerspruch zwischen Intention und Praxis, die Gegensätzlichkeit von zentralistischen und dezentralistischen Absichten und Maßnahmen, bei Gierek nicht weniger ausgeprägt war als bereits unter Gomułka. Auch unter Gierek setzte sich zunehmend jene zentralistische Tendenz durch, die der Zielsetzung immanent ist, die "führende Rolle" der Partei zu stärken und die "gesellschaftlichen Prozesse" immer planmäßiger zu steuern. Auch beim Parteiführer aus Kattowitz war der Begriff und die Absicht der Dezentralisierung nicht nur Rhetorik, sondern entsprach realen Interessen. Wie unter seinem Vorgänger war aber auch unter Gierek ein auch nur beschränktes Ausmaß an Selbstverwaltung nicht durchsetzbar, weil der Anspruch auf Selbstverwaltung unter der Prämisse, die "führende Rolle" der Partei festigen zu müssen, zum Bemühen verkam, nicht ein Mehr an Selbstverwaltung zu praktizieren, sondern in den unteren Verwaltungseinheiten bessere technisch-personelle Voraussetzungen für die Durchsetzung der Vorstellungen der Zentrale zu schaffen.

Dieser Tatbestand wurde, obschon Gierek - wie in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre auch Gomułka - die Möglichkeit zu einer alternativen Vorgehensweise gehabt hätte, durch die Partikularinteressen der in Polen etablierten politischen Führungsgruppen bestimmt. Beim versuch, die Mechanismen des staatlichen Systems zu verbessern und zu modernisieren, setzt man nicht etwa auf die Volksbewegung, sondern auf die Monopolbürokratie. (Wagner, 1981, S. 66) Dies bedeutet nicht nur, daß demokratisch-emanzipatorische Ansätze von unten nach Möglichkeit eingeschränkt werden. Die Konsequenz dieser Haltung besteht vor allem auch darin, die Dysfunktionalität des Systems durch Maßnahmen technokratisch-zentralistischen Charakters eliminieren zu wollen. Die vorhandenen Schwierigkeiten wurden dadurch aber, wie die Realität gezeigt hat, nur noch weiter erhöht.

3.3 Zentralisierung der Wirtschaft und Zentralisierung der Verwaltung

Die Aufgabe der nachfolgenden Ausführungen ist nicht (und kann nicht sein), kausale Zusammenhänge zwischen der Entwicklung im wirtschaftlichen Bereich und der Entwicklung in der staatlichen Verwaltung Polens bzw. der Verwaltungsreform und der Wirtschaftskrise herzustellen; zumal in den 1970er Jahren die Entwicklung in beiden Bereichen und die durchgeführten Reformen zum größten Teil - entgegen verbaler Bekundungen - getrennt voneinander verlaufen sind. Partiell freilich hatten Veränderungen in einem Sektor unmittelbare Auswirkungen auf den anderen, z. B. die Herauslösung von Wirtschaftseinheiten aus der Kompetenz der staatlichen Verwaltung und ihre Subordination unter die Ministerien. Aber ein direkter Schluß, daß Entscheidungen und Maßnahmen in der Staatsverwaltung - vornehmlich die in den Jahren 1972, 1973 und 1975 durchgeführten Reformen - sich unmittelbar in der wirtschaftlichen Struktur im allgemeinen und in der Leitung der Wirtschaft im besonderen niedergeschlagen hätten, trifft nur in Einzelfällen zu. Dies gilt umso mehr, als ja der Prozeß der *Trennung* von Verwaltung und Wirtschaftsbürokratie gerade unter Gierek vorangetrieben worden ist.

In Wirtschaft und Verwaltung wurde aber - und das scheint für die Bewertung der 1970er Jahre in Polen von vornehmlicher Bedeutung - eine Politik betrieben, deren Charakter offenkundig derselbe war und die eine *parallele Entwicklung* zur Folge hatte. Es gab in beiden Bereichen *dezentralistische*, d. h. auf eine größere Selbständigkeit und Verantwortlichkeit unterer Einheiten gerichtete Ambitionen, die jedoch - ebenfalls in beiden Bereichen - von technokratisch-zentralistischen Bestrebungen und Maßnahmen überlagert wurden. Letztere bestanden vor allem in

- einer Konzentration der Entscheidungs- bzw. der Verfügungsbefugnisse auf der jeweils höheren Ebene,
- einer Stärkung der Positionen der Exekutive bzw. des Managements und
- der Einschränkung der Kontrolle durch legislative Organe und andere gesellschaftliche Kontrollmechanismen.

Partiell konnte die Intention, die Administration zu straffen, die Strukturen der staatlichen Verwaltung zu rationalisieren und die Effektivität der Verwaltungstätigkeit zu heben, verwirklicht werden. Mit dem Wegfall der Kreise konnte etwa der Personalstand in der Staatsverwaltung verringert werden. (GP 020484, S. 3)

Auch auf der *zentralen Ebene* wurden einige Reformen durchgeführt, die gleichfalls das Ziel einer Straffung des Apparats und einer Effektivierung der Arbeit der betreffenden Organe verfolgten. Die Zahl der Ministerien wurde im März 1973 verkleinert, d. h. man legte einige Bereiche zusammen, deren Trennung zu Kompetenzüberlagerungen und zu widersprüchlichen Entscheidungen geführt hatte. (54) Des weiteren versuchte man, die Zahl der führenden Positionen in den Ministerien zu verringern. Kritisiert worden war, daß die Ministerien eine Unzahl von *Leitern* beschäftigten, dagegen relativ wenig Personen, die mit *ausführender* Tätigkeit befaßt wären. In einer internen Untersuchung wurde beispielsweise festgestellt, daß der Weg eines Auftrags vom Minister, der von einem Mitarbeiter des Ministeriums ausgeführt werden sollte, im Durchschnitt über sieben Stationen verlief: Der Auftrag ging von der Hand einer leitenden Ministerialstelle zur nächsten, bis er schließlich dort ankam, wo er bearbeitet wurde - vom Stellvertreter des Ministers über verschiedene Abteilungsleiter, Referatsleiter, Direktoren etc. bis endlich zum Referenten. Durch neue Vorschriften, verbunden mit einer Änderung der Richtlinien über die Besoldung von Mitarbeitern in den Ministerien, wurden leitende Stellen in ausführende umgewandelt. (GP 020484, S. 6)

Auf der anderen Seite, so wurde kritisiert, beschäftigten sich die Minister mit z. T. völlig unwesentlichen Dingen und hätten Entscheidungen in Fragen zu treffen, die in die Kompetenz untergeordneter Organe gehörten. Z. T. läge dies daran, daß die Minister die alleinige Befugnis zur Unterzeichnung der im Ministerium behandelten und entschiedenen Angelegenheiten hätten. Deshalb wurden Überlegungen angestellt, wie eine Dezentralisierung der Entscheidungsbefugnisse zu bewerkstelligen sei. Die Berechtigung, Entscheidungen und Anweisungen zu unterzeichnen, sollte demnach kategorisiert und bestimmten Personenkreisen - von oben nach unten abgestuft - eingeräumt werden. Dies sollte a) die Eigenverantwortlichkeit untergeordneter Dienststellen im Ministerium erhöhen helfen, b) dem Minister die Möglichkeit eröffnen, sich wirklich den Hauptproblemen zu widmen und damit c) die Arbeit des Ministeriums insgesamt effektiver gestalten. Entsprechende Vorschläge in die Praxis einzuführen, wurde allerdings den einzelnen Ministern selbst überlassen, die auf Anregungen solcher Art nur partiell positiv reagierten. (GP 020484, S. 6)

Die Reformintention sowohl auf der zentralen wie auf der territorialen Ebene folgte also einem in sich durchaus schlüssigen Gedanken, nämlich die administrativen Strukturen zu rationalisieren. Die Veränderungen, die man durchführte, zeitigten auch einige positive Resultate. Im Gesamtergebnis jedoch

klafften die Erwartungen auf der einen Seite und die tatsächlich erreichten Effekte auf der anderen Seite weit auseinander. Neben den bereits o. a. Ursachen bestand ein wesentlicher Faktor der Chaotisierung der Lage in Polen vor allem in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre in der Entwicklung der Wirtschaft im allgemeinen und der Wirtschaftsverwaltung im besonderen.

Auch in der Wirtschaftsverwaltung setzte man vornehmlich auf eine weitere Zentralisierung. Die territorialen Verwaltungseinheiten gingen einer Reihe administrativer Aufgaben verlustig, die sie bislang gegenüber den in ihrem Bereich tätigen Wirtschaftseinheiten innegehabt hatten. Unter Gierek wurden weitere Bereiche der Industrie, des Handwerks und des Dienstleistungssektors den Ministerien unterstellt. Den territorialen Verwaltungseinheiten wurde auch die Verwaltung der landwirtschaftlichen Staatsgüter, des Autobusnetzes u. a. entzogen, um diese Bereiche den zuständigen Ministerien zu unterstellen. (55)

Das Resultat dieser weiteren Zentralisierung im wirtschaftlichen Bereich war, daß sich Planung und Gestaltung der Ökonomie noch weiter von den wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in den Regionen und Gemeinden und damit von dem - jedenfalls verbal formulierten - Ziel entfernte, das der Reform des Verwaltungssystems und der Neuaufteilung der Bezirke im Jahre 1975 unter ökonomisch-raumplanerischen Gesichtspunkten zugrundegelegt worden war. Danach sollte jede Wojewodschaft eine geschlossene Makroregion mit industriell-landwirtschaftlichem Charakter darstellen. Diese Intention ging auf die Vorstellung zurück, sukzessive die regionalen Ungleichgewichte und das Gefälle zwischen Stadt und Land zu eliminieren. Als eines der grundlegenden Ziele der Verwaltungsreform wurde formuliert, die regionale Entwicklung insgesamt und besonders in den relativ zurückgebliebenen Gebieten zu beschleunigen, zugleich eine effektivere Mittelverwendung durch Erschließung und Nutzung der örtlichen Reserven zu fördern und zu einer gleichmäßigeren Entwicklung aller Regionen beizutragen. (Deklaration ..., 1973)

Dem stand allerdings schon auf der rein quantitativen Ebene entgegen, daß auch nach der Reform die Größe der einzelnen Wojewodschaften doch recht unterschiedlich war. Zu den flächenmäßig größten Wojewodschaften gehören die Bezirke Allenstein (12.333,6 qkm), Suwałki (10.489,5 qkm) und Białystok (10.052,7 qkm), zu den flächenmäßig kleinsten die städtischen Bezirke Łódź (1.480,9 qkm) und Krakau (3.184,4 qkm) sowie der Bezirk Bielsko (3.703,1 qkm). Die Zahl der Einwohner in einer Wojewodschaft betrug zu diesem Zeitpunkt zwischen 244.400 und 3,4 Millionen, die Bevölkerungsdichte 39 bis 548 Einwohner je qkm. (Starkiewicz, 1975, S. 9 f.)

Bereits zum Zeitpunkt der Verkündung der Reform wurden Zweifel geäußert, daß sich die Veränderungen in der Verwaltungsstruktur in der Praxis als sinnvoll - jedenfalls mit Blick auf das raumplanerisch formulierte Ziel - erweisen würden. (Administrative Reform in Poland ..., 1975) Die hohe Durchschnittszahl von über 50 Gemeinden in jeder Wojewodschaft ließ schon damals naheliegend erscheinen, in der Zukunft eine neuerliche Verschmelzung in größere Einheiten vorzunehmen, weil die Distanz vom Wojewodschaftszentrum relativ groß sei. Außerdem differierte die Anzahl der Einheiten der Grundstufe in den 49 Wojewodschaften in hohem Maße. Sie lag unmittelbar nach der Einführung der Reform zwischen zwölf in der Stadtwojewodschaft Łódź und 84 in der Wojewodschaft Kielce. (Łopatka, 1976, S. 749 ff.) Im Jahre 1973 zählte die bevölkerungsstärkste Gemeinde Polens, Jasło, 20.080 Einwohner, die bevölkerungsschwächste, Warpno im Kreis Stettin, nur 380 Einwohner. (Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja Nr. 1/1973)

Tatsächlich hat sich die Zahl der Gemeinden innerhalb der ersten fünf Jahre nach der Reform weiter beträchtlich verringert, nämlich von 2.365 und 386 weiteren gemeinsamen Stadt-Gemeinde-Verwaltungen Anfang 1973 auf 1.533 Gemeinden plus 537 Stadt-Gemeinde-Verwaltungen im Jahre 1978. (Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja Nr. 7/1978; Geilke, 1975, S. 53) Befürchtet wurde, daß durch eine erneute Lokalisierung und die Herausbildung neuer (oder auch alter) Zentren das Ziel unterlaufen würde, mit den 49 Wojewodschaften geschlossene makroökonomische Einheiten zu bilden.

Es stellt sich auch die Frage, inwieweit unter den Bedingungen der neuen Wirtschaftsstrategie die genannten regionalpolitischen Vorstellungen überhaupt greifen konnten. Denn offenbar beinhalteten die Raumplanung und die Wirtschaftsplanung zwei antagonistische Zielsetzungen. Die Wirtschaftsstrategie Giereks mit dem Ziel einer Intensivierung der "selektiven Industrialisierung", um Polen in bestimmten Bereichen zu einem auf höchstem technologischen Niveau stehenden Exportland zu machen, bedingt gerade die Bevorzugung bestimmter Industriezweige und damit auch Regionen. Die Folge ist notwendig (zumindest vorerst) eher eine Verschärfung des Gefälles zwischen verschiedenen Provinzen und Landesteilen.

Darüber hinaus war ein Faktor von Relevanz, auf den vor allem in den letzten Jahren wieder in besonderem Maße hingewiesen worden ist. Nach dem August 1980 wurde verstärkt Kritik an der mangelnden Autonomie der territorialen Wirtschaft und Verwaltung geübt, nachdem bereits im Mai 1980 von Regierungsseite eine Kommission unter dem Vorsitz von W. Baka eingerichtet worden war, die weitere Reformen im Bereich der Territorialver-

waltung diskutieren und vorbereiten sollte. Fragen der Gebietsgliederung und der Autonomie wurden jedoch im 1981 von der (unterdessen zur Regierungskommission für Wirtschaftsreform aufgewerteten und erweiterten) "Baka-Kommission" vorgelegten Entwurf kaum berücksichtigt. (Reforma Gospodarka, 1981, S. 30 f.)

Grundsätzlicher in ihrer Kritik am bisher bestehenden Verhältnis zwischen Territorialverwaltung und Wirtschaftsverwaltung bzw. in der Analyse der Ursachen für die fehlende Autonomie der "territorialen Einheiten" waren verschiedene Reformentwürfe, die von unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppierungen (unter anderem von NOT, der Organisation für Technik, und von PTE, der Polnischen Ökonomischen Gesellschaft) erstellt worden waren. Ein Hauptansatzpunkt in der negativen Bewertung der bisherigen Entwicklung war das Ungleichgewicht, das zwischen der Wirtschaftsverwaltung bestünde, die nach dem sektoralen Prinzip geführt wird, und der regionalen Wirtschaftsverwaltung, die nach dem territorialen Prinzip organisiert ist. In dieser Konstellation hätte bislang immer die Sektoralverwaltung die Oberhand behalten. Die Folge wäre eine unzureichende Nutzung der lokalen Ressourcen und der lokalen Produktion gewesen, verbunden mit einer unterentwickelten Infrastruktur und mangelnder räumlicher Koordination der Investitionen. (Delhaes/Mrowka, 1982, S. 64 ff.) Freilich ist - darauf wird in einem der Entwürfe hingewiesen - mit Blick auf das Verhältnis zwischen der Territorialverwaltung (bzw. den Räten) und der Wirtschaftsverwaltung die Frage zu stellen, inwieweit eine im Zuge der beabsichtigten Wirtschaftsreform vorgeschlagene Erweiterung der Selbständigkeit der Unternehmen in einen Gegensatz zu den Vorstellungen gerät, die für vermehrte Einflußmöglichkeiten für die Territorialverwaltung plädieren.

Ein weiteres Dilemma bestand darin, daß es von Anfang an keine einheitlichen Vorstellungen gab, mit denen der Begriff "Modernisierung der Wirtschaft" gefüllt worden wäre. Es existierten mehrere, einander widersprechende Konzeptionen. Nicht nur die verschiedenen Industriezweige divergierten in ihren Entwicklungsplanungen. Die Hauptwidersprüchlichkeit jedes der verfolgten Konzepte lag in der eingestandenermaßen notwendigen größeren Selbständigkeit der Betriebe und den gleichzeitig (und vorrangig) vorgetragenen Bestrebungen, die Planungen und den Entscheidungsprozeß noch weiter zu zentralisieren.

Einerseits wurden Reformen vorgenommen, durch die beispielsweise verschiedene Direktivkennziffern durch parametrische Instrumente ersetzt wurden. Unter anderem wurde den Indikatoren Nettoproduktionswert und Profit für die Bewertung des Wirtschaftserfolgs ein höherer Stellenwert als vordem eingeräumt, wodurch die Selbständigkeit und die Verantwortung der Unterneh-

men erhöht wurde. (Nuti, 1977, S. 345 ff.) Andererseits wurden ab 1973 in der Wirtschaft Maßnahmen getroffen, die eindeutig zentralistischen Charakter trugen und die die Schaffung neuer Bürokratien bedeuteten. Um eine solche Maßnahme handelte es sich z. B. bei der Bildung *Großer Wirtschaftsorganisationen* (WOG). (56) K. Sobczak ist der Auffassung, daß die Einrichtung dieser Organisationen Konsequenz einer neuen Planung und einer erheblichen Veränderung in der Organisation der polnischen Industrie war, die den Großunternehmen in der Ökonomie eine entscheidende Rolle eigeräumt hätte. Im Gefolge dieser Politik sei eine zunehmende Konzentration in der Industrie zu beobachten gewesen. Ausdruck widersprüchlicher Zielsetzungen waren auch die rechtlichen Bestimmungen, die der Tätigkeit der WOG zugrundeliegen sollten. Sobczak stellt Unklarheiten sowohl in der Terminologie wie in den entsprechenden Rechtsvorschriften fest. (Sobczak, 1976, S. 223 ff.)

Einerseits sollte die propagierte größere Selbständigkeit und Verantwortung der Unternehmen auch für die Beschäfigungspolitik gelten. Proklamiert wurde, in den Betrieben den Überhang an Beschäftigten zu reduzieren, das Arbeitskräftepotential effektiver einzusetzen und damit die Lohnkosten zu mindern. Diese Ziele wurden nur in Einzelfällen erreicht, weil ihre Realisierung eine Absage an die Politik der Vollbeschäftigung dargestellt hätte, die andererseits seit jeher einen der wichtigsten wirtschaftspolitischen Grundsätze dargestellt hat. Daran hielt man auch in den Jahren nach 1970 fest. Dennoch hatte man insbesondere in den 1970er Jahren Schwierigkeiten, das Ziel der Vollbeschäftigung zu erreichen, obwohl etwa 1,5 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen wurden. Die Ursachen dafür lagen zum einen an der spezifischen demographischen Entwicklung: Eine ganze Generation junger Menschen trat zu diesem Zeitpunkt ins arbeitsfähige Alter. Zum anderen aber waren diese Schwierigkeiten ökonomisch bedingt, nämlich durch starke regionale und branchenmäßige Unterschiede, die sich im Rahmen der neuen Wirtschaftspolitik eher noch verschärften. Jedenfalls blieb die versteckte Arbeitslosigkeit ein zentrales Problem der polnischen Wirtschaft, das wiederum das angestrebte Wachstum der Arbeitsproduktivität beeinträchtigte. (Fox, 1976)

Auch die Landwirtschaftspolitik war von einer Konzeptionslosigkeit und von sich widersprechenden Tendenzen geprägt, so daß man eine wirkliche Wende zum Besseren nicht zu erreichen vermochte. Einerseits kam der relative Pragmatismus der Führung unter Gierek auch den privaten Landwirten zugute. Gierek selbst war der Auffassung, daß die in der Verfassung festgeschriebene Grenze von maximal 20 Hektar Boden für private Landwirte eine unsinnige Einschränkung bedeute. Seiner Meinung nach

sollten die Privatbetriebe in der Agrarwirtschaft eine Größe von 50 bis 60 Hektar aufweisen, um wirklich produktiv zu sein. Tatsächlich wurde den Bauern - über die Bestimmungen der Verfassung hinausgehend - die Möglichkeit eingeräumt, von der Regierung zusätzlichen Boden bis zur genannten Größenordnung zu kaufen, wenn sie garantieren konnten, den Boden auch tatsächlich zu bestellen. (GP 020484, S. 5)

Andererseits aber schuf man weder die infrastrukturellen noch die technischen Voraussetzungen, um diesen Pragmatismus wirksam werden zu lassen. Eine Bedingung für die erfolgreiche Bewirtschaftung von Gütern dieser Größenordnung ist, daß die Industrie den Bauern landwirtschaftliche Gerätschaften zur Verfügung stellt, und zwar zu adäquaten (sprich den Ankaufpreisen für Agrargüter angemessenen) Preisen. Zu einer solchen Politik konnte oder wollte man sich jedoch genauso wenig entschließen wie man sich generell nicht zu einer umfassenden Förderung oder auch nur zu einer Gleichstellung der Privatlandwirte mit den staatlichen Gütern und Genossenschaften durchringen konnte. So wurde mit der einen Hand wieder zurückgenommen, was mit der anderen angeboten worden war.

In der Zeit Giereks entstanden deshalb nicht mehr als zwei bis drei Prozent (bezogen auf die Gesamtheit der landwirtschaftlichen Nutzfläche) von Bauernwirtschaften jener Größenordnung, die der Parteichef für sinnvoll erachtete. Zugleich nahm jedoch die Zersplitterung der Landwirtschaft noch weiter zu. Im Jahre 1979, gegen Ende der Gierek-Ära, bestanden mehr als 60 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche aus Betrieben, die weniger als fünf Hektar umfaßten - demnach gar nicht vielmehr als Nebenerwerbsbetriebe mit Selbstversorgungscharakter sein konnten. (Wagner, 1981, S. 55)

Eine - wie es immer propagiert wurde - "integrale Verbindung" zwischen der Reform der Wirtschaft und der Reform der Verwaltung hat es also höchstens in dem Sinne gegeben, daß in beiden Bereichen zentralisiert und mit technokratischen Maßnahmen versucht wurde, die Probleme zu lösen. Zwar wurde ständig betont, daß die Verwaltungsreform der wirtschftlichen Planung, der Entwicklung und Modernisierung des Landes dienen sollte und umgekehrt die Wirtschaftspolitik die mit der Verwaltungsreform verfolgten Entwicklungsziele (auch in raumplanerischer Hinsicht) unterstützen sollte. In Wirklichkeit verlief die Ausarbeitung der Verwaltungreform und die der Reform der Wirtschaft völlig getrennt voneinander. (GP 020484, S. 7)

Dem entsprach die Trennung, die auch in der Praxis zwischen beiden Bereichen verfolgt wurde. Der verstärkten Unterstellung der Wirtschaft unter die Industrieministerien lag der Gedanke zugrunde, die angestrebte Modernisierung vor allem der Indu-

strie nur durch einheitliches, zentrales Planen und Handeln effektiv und erfolgreich bewerkstelligen zu können. Vor allem in der Planungskomission soll mit Vehemenz die Auffassung vertreten worden sein, es könne nur von Nachteil sein, wenn mehrere Behörden in der Frage der Modernisierung der Industrie mitzureden hätten. (GP 020484, S. 9)

Nicht zuletzt mit dieser Wirtschaftsentwicklungsstrategie hing die Vorstellung zusammen, die Wojewodschafts- und Gemeindeämter sollten sich auf die "sonstigen" Verwaltungsfunktionen konzentrieren. Gemeint waren damit die staatlichen Verwaltungsaufgaben im engeren Sinne, also der Sozialbereich, das Gesundheitswesen, das Schulwesen usw. Was den wirtschaftlichen Bereich angeht, war vorgesehen, daß sich die Kommunalverwaltung nur mehr mit unmittelbar für die kommunalen Belange notwendigen Wirtschaftssektoren beschäftigen, wie mit der Wasserwirtschaft usw. (GP 020484, S. 8)

Die tendenzielle Trennung der Bereiche Wirtschaft und Staatsverwaltung, die in der Gierek-Ära vorangetrieben wurde, zusammen mit der Zentralisierung, die in beiden Bereichen stattfand, und die noch stärkere Ablösung beider Bereiche von der Kontrolle und von der Unterordnung unter die Nationalräte der Gemeinde- wie der Wojewodschaftsebene *hatte im Endeffekt die Existenz verschiedener, nebeneinander und gegeneinander wirkender Machtsäulen im staatlichen Gefüge zur Folge*, die jede für sich ihre Interessen verfolgte; wobei die Machtpotentiale und damit die Möglichkeiten zur Durchsetzung der eigenen Interessen freilich unterschiedlich gelagert waren. Gleichzeitig waren mit diesen Veränderungen die ohnehin vordem schon kaum funktionsfähigen Elemente einer gesellschaftlichen Kontrolle noch weiter reduziert worden.

Begründet worden war die Konzentration und die Zentralisation von Wirtschaft und Verwaltung damit, daß die "Entwicklung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts und seine Einführung in die Produktion die Zusammenfassung qualifizierter Kader sowie eine hohe Konzentration materieller und finanzieller Mittel" erforderte. (Szpringer, 1977b, S. 152) Dies, so Szpringer, "sind die hauptsächlichen Motive für eine Konzentration der Produktionseinheiten in spezialisierten Branchen, für ihre Konzentration unter der einheitlichen Führung von branchenhomogenen Einheiten oder solchen Einheiten, die im Prozeß ihrer Herausbildung vereinigt werden." (Szpringer, 1977b, S. 152)

Vor diesem Hintergrund wurden *Branchenvereinigungen*, die bereits genannten *Großen Wirtschftsorganisationen*, sog. *Große Spezialisierte Kombinate* und entsprechende Unternehmen aufgebaut. "Diese spezialisierten Organisationen übernahmen in den letzten Jahren (also in der ersten Hälfte der 1970er Jahre, d.

V.) von den Nationalräten viele Wirtschaftseinheiten. Sie unterliegen jetzt dem verantwortlichen Ministerialressort und sind mit den Organisationsstrukturen der Ressorts verbunden worden. Diese Einheiten sind auch aus der territorialen Wirtschafts- und Budgetplanung herausgelöst und mit dem zentralen Plan und Budget verbunden worden. (Szpringer, 1977b, S. 152 f.)

Auf Basis dieser wirtschaftspolitischen Entwicklung ergeben sich für Szpringer entsprechende Konsequenzen für die territoriale Administration. "Die dominierende Rolle der vertikalen Strukturen im System der Wirtschaftsanleitung bedingt die Notwendigkeit einer Koordination auf der territorialen Ebene." Die Konzentration in der Wirtschaft, so Szpringer, habe zwar viele Vorzüge, es träten aber auch negative Folgen auf, die ihren Ursprung u. a. in einer "Bevorzugung ausschließlich von Brancheninteressen" hätten. Dies erfordere die Anwendung entsprechender Mittel, um die gesamtgesellschaftlichen und die gesamtstaatlichen Interessen zu vertreten, und zwar nicht nur auf der zentralen Ebene. Sein Lösungsvorschlag besteht darin, diese Funktion "wirksam durch die Partei (ihre territorialen Instanzen) und die Nationalräte gemeinsam mit der ihnen untergeordneten territorialen Verwaltung wahrnehmen" zu lassen. (Szpringer, 1977b, S. 153)

Das Mittel dazu sei eine "territoriale Koordination", die sich zu beziehen hätte

1. auf die "Ökonomie (auf eine Beeinflussung der Intensivierung der Produktion, auf die Rationalität von Investitionen, auf die Nutzung von Naturreichtümern u. a.);
2. auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung (Ausbau der sozio-kulturellen Ausstattung durch die Nutzung sowohl der Mittel, die sich im Besitz der Nationalräte befinden, wie solcher der Betriebe, insbesondere der ökonomisch potentesten, die den Räten nicht untergeordnet sind)." (Szpringer, 1977b, S. 153)

Eben in diesem Kontext sieht Szpringer Ziele, Inhalte und Durchführung der Verwaltungsreformen von 1972 bis 1975.

> "Die neue rechtliche Regulierung der Gebietskoordination war eines der wesentlichsten Elemente der Gebietsreform der Machtorgane und der Staatsverwaltung in Polen in den Jahren 1972 - 1975. Die Konzeption der Herausbildung ökonomisch größerer und stärkerer Einheiten auf der Grundebene beinhaltete auch die Idee einer Stärkung ihrer Koordinierungsfunktion. Die Bedeutung der Gebietskoordination wurde auf dem VI. Plenum des ZK der PVAP (im Jahre 1971) hervorgehoben, das die

> politische Entscheidung bezüglich der ersten Etappe der Reform traf. Die richtungsweisenden Beschlüsse, die vom Plenum gefaßt wurden, wiesen darauf hin, daß der gesellschaftlich-wirtschaftliche Plan der Entwicklung der Gemeinde ein Koordinierungsinstrument der Unternehmens-, der Organisations- und der Tätigkeit der Institutionen wird. Das Anwachsen der Bedeutung der Gebietskoordination wurde auch in der 'Deklaration über die Rolle und Prinzipien der Nationalräte im gesellschaftlich-politischen System der VRP' hervorgehoben, die von der 1. Landeskonferenz der PVAP (im Jahre 1973) angenommen wurde. Die Deklaration stellt fest, daß 'eine wirkliche Erfüllung dieser Funktionen die weitere Entfaltung der Reserven an Arbeitsproduktivität, eine Verbesserung der Materialökonomie, eine Stärkung der Wirtschaft in allen Regionen des Landes begünstigen' muß. Auch durch die politischen Entscheidungen bezüglich der dritten Reformetappe, die auf dem XVII. Plenum des ZK der PVAP gefällt wurden (im Jahre 1975), unterstrich man die Bedeutung der Koordinierungsfunktion der Räte und der Gebietsverwaltung."
> (Szpringer, 1977b, S. 153 f.)

In der Praxis jedoch nahmen nicht so sehr die Räte, denn die Verwaltungsamtsleiter die Koordinationsfunktion wahr - wobei den Interessen der Wirtschaftseinheiten bzw. der Wirtschaftsverwaltung offenbar Priorität zukam. Denn mit der größeren Selbständigkeit der Verwaltungsämter gegenüber den Räten, der Konzentration ihrer Aufgaben und ihrer stärkeren Einbindung in das zentrale Steuerungs- und Verwaltungssystem wurde gleichzeitig der Einfluß der Industrie und der Unternehmen auf die Entwicklung der Kommunen erhöht.

Bereits in den 1960er Jahren hatten sich mit der industriellen Entwicklung zunehmende Kompetenzstreitigkeiten und Auseinandersetzungen über den Einsatz von Mitteln für kommunale Zwekke zwischen den territorialen Räten bzw. den Verwaltungsorganen und den Unternehmen bzw. der Wirtschaftsverwaltung ergeben. Der *objektiven* Entwicklung, d. h. der gewachsenen Position der Wirtschaftsunternehmen sowie ihren Ansprüchen, nämlich der "Sicherstellung der Teilnahme der Industrie und anderer Wirtschaftseinheiten am Bau der kommunalen, Wohnungsbau- und sozialen Infrastruktur"(Szpringer, 1977b, S. 162), wurde schließlich auf der rechtlichen Ebene Rechnung getragen. (57) Spürbare Auswirkungen allerdings waren erst im Zuge der Durchführung der Verwaltungsreformen erkennbar. Untersuchungen über den Grad der

Verwirklichung der angestrebten Ziele, so Szpringer, "weisen auf einen tatsächlichen Fortschritt in der Realisierung dieser Aufgaben eben im Jahre 1974 hin". (Szpringer, 1977b, S. 162)

In einer 1981 publizierten Arbeit stellt derselbe Autor fest, daß die Reformen in den 1970er Jahren im ökonomischen Bereich vor allem zentralistischen Charakter hatten. Die Rückkehr zum zentralisierten Management, so Szpringer, hatte zur Folge, daß die Nationalräte die Kontrolle über die staatlichen Landwirtschaftsgüter, das Verkehrssystem, den Handel, die lokale Industrie und eine Reihe anderer sog. "organisierter Einheiten" verloren. Die ökonomische Basis der Nationalräte sei radikal geschwächt worden. Das Resultat dieses Zentralisierungsprozesses innerhalb des Systems der Nationalräte hätte darin bestanden, daß die Managementfunktionen auf der Wojewodschaftsebene konzentriert wurden. (58)

Damit, daß entgegen den propagierten Prinzipien der Reform die Nationalräte der Grundstufe ihrer ökonomischen Basis beraubt worden wären, sei ein Bruch mit den Zielen und Aufgaben der Dezentralisierung feststellbar, die auch vom Gesetz vorgeschrieben worden sei. Das zentralistische Modell der Planung sei durch verschiedene Rechtsakte noch verstärkt worden. Die Teilnahme der Nationalräte der Grundstufe an der konzeptionellen Planung sei nur fragmentarischer Natur gewesen. Dagegen sei die Rolle, die die Autoritäten der Wojewodschaften in der Planung spielten, qua Richtlinien und Planungsanweisungen exzessiv ausgedehnt worden. Eine Begrenzung der imperativen Natur der zentralen Planung, die in verschiedenen Perioden zu verzeichnen gewesen wäre, sowie die Suche nach neuen Lösungen, die ein breiteres Wirkungsfeld für die ökonomischen Mechanismen gewährleistet hätten, hätte keinen Erfolg gezeitigt. Szpringer kommt aufgrund seiner Untersuchungen zu dem Schluß, daß die Verantwortlichkeit der Nationalräte und der lokalen Administration für die Erfüllung der zentralen Pläne, wie dies durch einige Rechtsakte vorgesehen war, rein deklamatorischer Natur gewesen sei. Lokale Autoritäten hätten überhaupt keine objektiven Möglichkeiten gehabt, die sie instand gesetzt hätten, Verantwortung für die zentralen Pläne zu übernehmen.

Was die Budgetplanung betrifft, hätte das *procedere*, der die Planung in diesem Bereich folgte, die Nationalräte der Grundstufe schon von der ersten, konzeptionellen Erstellung des Plans ausgeschlossen. Substantielle Verbindungen zum nationalen sozio-ökonomischen Plan hätte es aufgrund des zentral definierten Budgetmodells von seiten der Gemeinden und Städte gar nicht gegeben. In den globalen Aspekten der lokalen Planung hätte die Budgetplanung insgesamt einen relativ geringen Stellenwert gehabt. (Szpringer, 1981, S. 153 ff.)

Szpringer stellte auch Untersuchungen zur Frage an, wie das propagierte Prinzip der Selbstfinanzierung durch die Nationalräte und ihrer relativen finanziellen und budgetären Autonomie durch die Entwicklung in den 1970er Jahren erfüllt worden sei. Diesem Prinzip sollte primär durch eine Expansion der Einkommensgrundlagen der Nationalräte entsprochen werden. Anstrengungen in diese Richtung gab es eine ganze Reihe. Langjährige Erfahrungen hätten gezeigt, von welcher Bedeutung es wäre, über eine Ausweitung der Kompetenzen die Nationalräte sowohl über ihr Einkommen wie über ihre Ausgaben entscheiden zu lassen. Der exzessive Einsatz von finanziellen Indizes, kombiniert mit einem exzessiven Zugriff von seiten der zentralen Verwaltung, hätte allerdings in der Praxis zur Folge gehabt, daß die Nationalräte das Interesse an finanziellen und budgetären Fragen verloren.

Im Verlauf der dreißigjährigen Existenz der Nationalräte sei kein Finanz- und Budgetsystem etabliert worden, das einen spezifischen Grad an Autonomie schlüssig mit Leistungsanreizen verbunden hätte, das das Interesse der Räte erhöht hätte, ihr Einkommen zu steigern. Die Veränderungen, die Jahr für Jahr stattgefunden hätten, die Einführung ständig neuer "Spielregeln", die gar nie vollständig eingehalten worden wären (beispielsweise seien die Nationalräte ihrer Budgetüberschüsse beraubt worden), seien nicht geeignet gewesen, ein effektives Management zu fördern. Im Gefolge der Reformen in den 1970er Jahren hätte sich das Problem der Zentralisierung der Budgets auf der Wojewodschaftsebene noch verschärft. (Szpringer, 1981, S. 195 ff.)

Mit Blick auf die Beziehungen zwischen der Verwaltung und den verschiedenen Organen in den jeweiligen territorialen Einheiten müsse man die Tätigkeit der Räte eher als *kooperierende* denn als *koordinierende* charakterisieren. Demgegenüber hätten Untersuchungen gezeigt, daß die Koordinationsfunktion, die von den *Wojewoden* als örtliche Repräsentanten der Regierung ausgeübt wird, substantiell gestärkt worden sei, desgleichen die koordinierende Funktion der Stadtpräsidenten, der Vorsteher von Stadtteilen, Gemeinden und gemeinsamen Stadt-Gemeinde-Verwaltungen, also des exekutiven Strangs der Verwaltung. (Szpringer, 1981, S. 256 ff.)

Die Wojewoden verfügten in der Regel über einen Stab qualifizierten Personals, hätten breiten Zugang zu Informationen und übten direkten Einfluß auf die ökonomische und sozio-kulturelle Basis aus, die der Wojewodschaftsebene zugeordnet ist. Die Wojewoden verfügten über extensive Möglichkeiten einer örtlichen Koordination. Allerdings seien dadurch, daß generell die ökonomische Basis der Nationalräte geschwächt worden wäre,

ihre konkreten Möglichkeiten einer lokalen Koordination, die auf dem Prinzip der ökonomischen Partnerschaft fußte, eingeschränkt worden, und zwar vor allem, was die Nationalräte der Grundstufe betrifft. Diese Lage hätte die Möglichkeit beschnitten, lokale Reserven zu mobilisieren und gesellschaftliche Initiativen zu verbinden und zu unterstützen. (Szpringer, 1981, S. 267 ff.)

3.4 Politisch-psychologische Auswirkungen der Aushöhlung der Rechte der Räte

Unter dem Aspekt des Widerspruchs zwischen der formalrechtlichen Struktur des territorialen Statsapparats und seiner faktischen Struktur betrachtet, ist also im ganzen sicher richtig, daß die polnischen Verwaltungsreformen "im wesentlichen als eine Anpassung des formellen Rechts" an die bereits bestehende Praxis zu bewerten sind. (Lammich 1976a, S. 352) Auf der Ebene der wirtschaftlichen und sozialen, auch psychologischen Auswirkungen, unter dem Gesichtspunkt der Konsequenzen für die weitere Entwicklung Polens, bedeuteten die Veränderungen im administrativen Bereich allerdings mehr als nur eine Anpassung des Rechts an die Wirklichkeit.

In der polnischen Fachliteratur hat es seit 1956 häufig Klagen gegeben, daß die Nationalräte weder den gesellschaftlichen Notwendigkeiten entsprechend noch ihrer juristischen Stellung gemäß handelten. Bemängelt wurde die (dem Gesetz widersprechende) Unterordnung der Räte unter die Exekutive, die die "gesellschaftlichen Selbstverwaltungsorgane" zu funktionslosen, rituelle Tätigkeiten ausführenden Phantomgremien stempelte. (Sokolewicz, 1971, S. 917 ff.; drs., 1968, S. 131 ff.) Durch die neuen gesetzlichen Regelungen wurde die realiter schon vorher bestehende Degradierung der Nationalräte zu Versammlungen, die nicht ernst genommen wurden und in denen noch nicht einmal eine wirkliche Diskussion über die Probleme der Region stattfand, geschweige eine Entscheidung getroffen wurde, auch noch juristisch bestätigt und legitimiert.

Das heißt: Die *Praxis* konnte vor der Einführung der neuen Gesetze wenigstens noch als "rechtswidrig" interpretiert, wenn auch nicht eingeklagt werden. Nunmehr war die Ausschaltung des Einflusses der "Selbstverwaltungsorgane" auf den administrativen Apparat nicht nur *real*, sondern auch *legal*.

Die Frage, die sich dabei hinsichtlich der Auswirkungen auf die gesellschaftliche Integration stellt, ist vielleicht nicht

in erster Linie, wie diese Maßnahmen auf die Einstellung der Wähler zu jenen Organen gewirkt haben, die laut Verfassung die höchsten im Staat sind und die die Interessen der Wähler vertreten sollen. Die Polen betrachten in ihrer überwältigenden Mehrzahl die Wahlen zu den Räten und zum Sejm aufgrund des Wahlmodus und die Räte selbst wegen ihrer sichtbaren Kompetenzlosigkeit ohnehin als Farce. Wesentlicher dürften die Auswirkungen der neuen Gesetze auf diejenigen gewesen sein, die in die Organe der "territorialen Selbstverwaltung" gewählt worden waren, die sich also wenigstens zu einem Teil und in einem gewissen Ausmaß mit ihrer Funktion identifizieren und denen laut Verfassung eine wichtige Rolle im Prozeß der gesellschaftlichen Entwicklung zukommt. Die ohnedies nur schwach entwickelte Identifikation mit ihrer Stellung im öffentlichen Leben (soweit sie nicht in das System der tatsächlich verantwortlichen Entscheidungsträger eingebaut sind) dürfte durch diese Entwicklung noch stärker erschüttert worden sein.

Dies wiederum war sicher auch ein Element im Prozeß der fortschreitenden Auflösung ideologisch-staatstragender und staatsbürgerlicher Werte in den 1970er Jahren. Er manifestierte sich verstärkt in Eigennutzdenken, Korruption und Zynismus, aber auch in den Rückzugstendenzen ins Private. Was auf der einen Seite eine zunehmende Paralyse bewirkte, brachte auf der anderen Seite eine immer stärkere oppositionelle Bewegung hervor. So wurde diese Entwicklung zu einem Katalysator im politischen Gärungsprozeß. (Doświadczenie i Przyszłość, 1981, S. 119 ff.)

Die neue gesetzliche Regelung stellte auch den ideologischen Überbau und den Propagandaapparat vor neue Probleme. Mit der veränderten Verwaltungsstruktur kehrte man in gewisser Hinsicht zu einem Aufbau der Staatsverwaltung zurück, wie er nicht nur bis 1950 - also dem Zeitpunkt, da begonnen worden war, den "Sozialismus aufzubauen" -, sondern auch im bürgerlichen Vorkriegspolen existiert hatte. Die Einführung "kommunistischer" Verwaltungsprinzipien mit dem Gesetz aus dem Jahre 1950 bzw. mit der Verfassung von 1952 war damals und in den 20 darauffolgenden Jahren als eminenter gesellschaftlicher Fortschritt bewertet worden. Mehr als 20 Jahre lang wurde die doppelte Unterordnung der territorialen Staatsverwaltung und die "kollegiale Leitung" durch die Präsidien der Nationalräte als bedeutsame sozialistische Errungenschaft deklariert. Dieser Fortschritt basierte, so wurde immer betont, auf den Lehren von Marx und Engels und den Prinzipien des Marxismus-Leninismus, während die Teilung der Staatsgewalt, die Trennung der Exekutive von der Legislative, Montesquieus und ähnliche Theorien Relikte einer historischen Epoche darstellten. (Gwiźdź, 1966, S. 29; Starościak, 1978, S. 124 ff.)

"Unter Einfluß dieser Doktrin (Montesquieus, d. V.) entstand auch die schon erwähnte Verfassung aus dem Jahre 1921. Die Geschichte der Anwendung dieser Verfassung in der Praxis war zugleich eine Geschichte der fortschreitenden Beschränkung der tatsächlichen Befugnisse der Organe der gesetzgebenden Macht zu Gunsten der Exekutive, eine Geschichte der fortschreitenden Beschränkung der Befugnisse des Sejms zu Gunsten der Regierung, eine Geschichte der fortschreitenden Beschränkung der parlamentarischen Privilegien der Mitglieder der gesetzgebenden Kammern, der Unabhängigkeit der Gerichte, der Selbständigkeit der Organe der territorialen Selbstverwaltung, eine Geschichte der fortschreitenden und immer brutaleren Beschränkung der grundlegenden bürgerlichen Rechte und Freiheiten, die in der Verfassung verankert waren. ...

Deshalb mußte das polnische Volk auch aus den eigenen geschichtlichen Erfahrungen Schlußfolgerungen über die weitere Entwicklung des Aufbaus der Organe der Staatsgewalt ziehen. Während noch in den ersten Jahren Volkspolens in der Staatsordnung gewisse Überreste der alten Doktrinen enthalten waren, u. a. die Doktrin der Teilung der Gewalten, setzte sich am Ende doch die Ansicht durch, daß diese Doktrin sich nicht mit dem Grundsatz der Souveränität des Volkes vereinbaren läßt. ...

Die Verfassung vom Jahr 1952 stützt sich auf den Grundsatz, daß sich die gesamte Staatsgewalt in den Händen des werktätigen Volkes von Stadt und Land befindet, von Vertretern des Volkes, die in allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlen in den Sejm der Volksrepublik Polen und in die Volksräte gewählt werden, ausgeübt wird. Der Sejm der Volksrepublik Polen und die Volksräte (örtliche Organe der Staatsgewalt, auf die wir noch zurückkommen werden) - sind Organe, die diese Einheit der Staatsgewalt personifizieren und sie in vollem Ausmaß besitzen. Alle Organe der Staatsverwaltung dagegen sind dem Sejm, respektive, wenn es um örtliche Organe der Staatsverwaltung geht, den entsprechenden örtlichen Volksräten vollständig untergeordnet."
(Gwóźdź, 1966, S. 30 f.)

Nunmehr sollte alles dies, was über Jahrzehnte - oft genug gegen die eigenen Überzeugungen - gerechtfertigt und propagiert,

was zur Grundlage des ganzen Systems der Verwaltungstheorie und -praxis gemacht, was in unzähligen Artikeln, Büchern, wissenschaftlichen Werken und juristischen Kompendien begründet und expliziert, was an den Schulen und Hochschulen, an den juristischen Fakultäten und an wissenschaftlichen Einrichtungen gelehrt worden war - nun sollte all dies revidiert werden. Man befand sich in der "wenig beneidenswerten Lage, die Wiederherstellung des alten Zustands rechtfertigen" zu müssen. (Lammich, 1976a, S. 352)

Freilich: Einen ideologisch-politischen Einbruch, wie er bei ähnlichen Ereignissen in anderen sozialistischen Ländern zu beobachten war, bedeutete die Neuorientierung in Polen nicht. Die Ernüchterung war schon vorher erfolgt. Den polnischen Wissenschaftlern kam das insofern zugute, als die Diskussion insbesondere in der Fachliteratur über weite Strecken pragmatisch verlief, daß eine Anzahl von Untersuchungen über die Arbeits- und Wirkungsweise der administrativen Organe sich in inhaltlicher Fragestellung und Methodik eher an der "bürgerlichen" Soziologie orientierte. So konnte man in der Beschreibung, in der Analyse und in der Beurteilung der neuen Gesetze und ihrer Funktionsweise oftmals an das anknüpfen, was auch vorher schon - wenigstens teilweise - öffentlich dargelegt worden war. In dieser Hinsicht bedeutete die relativ große Freiheit, die die Wissenschaft in Polen genießt, für viele ihrer Vertreter ein Plus gegenüber Kollegen in anderen kommunistischen Ländern, in denen die Revision ideologisch-politischer Prämissen aufgrund der Eingebundenheit in ein starres ideologisches Schema und der Abhängigkeit der wissenschaftlichen Arbeit von der politischen Konjunktur nicht selten tiefe Krisen auslöst.

Der polnische Rechtswissenschaftler S. Gebert beispielsweise erklärte die neuen Regelungen einfach als notwendige Anpassung an die neuen Bedingungen. Das, was in der Vergangenheit Theorie und Praxis dargestellt hatte, deklarierte er als ebenso nützlich - eben der historischen Situation entsprechend. Die Veränderungen, "die nacheinander im Organisationsmodell der Nationalräte eingeführt worden sind, sind nicht von der Fehlerhaftigkeit vorangegangener Lösungen diktiert gewesen, sondern von der Zweckmäßigkeit, sie den neuen Bedingungen anzupassen." (Gebert, 1976, S. 20)

Viel schwerer tat man sich dagegen mit dem Widerspruch zwischen der Doktrin und den in Polen mit den Reformen durchgeführten Veränderungen in der DDR. Man behalf sich damit, den Verstoß gegen die Doktrin mit den "besonderen polnischen Bedingungen" zu rechtfertigen (Bönninger/Herrmann, 1979, S. 508) - was bedeutet, daß man diese Entwicklung in Polen nicht als

Fortschritt, sondern als zeitweilig notwendigen Rückschritt betrachtete.

Unter Gierek wurden also offen jene Teile der Verwaltungspraxis unter Gomułka legitimiert und legalisiert, die *gegen* die Selbstverwaltung und *gegen* die Partizipation gerichtet gewesen waren. Von Beginn an, also seit dem Ende des Krieges, waren humanistische Normen und Ideale herausgestellt worden, denen der Aufbau eines zentralisierten und von der Partei monopolisierten Verwaltungssystems dienen würde. Daß dies Propaganda und Rhetorik war und dem Gegenteil dessen entsprach, was mit großen Worten proklamiert worden war, zeigt die Geschichte der Verwaltungspraxis der gesamten Nachkriegszeit. Die Verwaltungsreformen in den 1970er Jahren waren so gesehen nichts anderes als ein verspätetes Eingeständnis dieses Tatbestands.

In die technokratisch orientierte Praxis der Gierek-Mannschaft mit ihren negativen politischen und psychologischen Auswirkungen und mit dem Ergebnis einer Vertiefung der Vertrauenskrise fügen sich auch jene gesetzlichen Änderungen ein, die mit der Verfassungsnovellierung im Februar 1976 (Dz. U. 1976, Nr. 5, Pos. 29) in bezug auf die Rechtsprechungsorgane zur Wirkung gelangt sind. Abgeschafft worden ist das Prinzip der Richterwahl. Das Recht, die Richter zu berufen, wurde dem Staatsrat zugewiesen. Auch diese Novellierung war eine Anpassung an die bestehende Praxis und eliminierte ein in der Verfassung verankertes Recht, das in der Realität nie praktiziert worden war. Unterhalb der Verfassung existierten überhaupt keine Bestimmungen, die dem konstitutionellen Rechtsbestand entsprochen hätten. Von jeher sind die Richter *nominiert* worden. (59)

Dafür wurde das Recht des Staatsrats, die Richter abzuberufen, verfassungsrechtlich verankert. Zwar hatte in der Frage der Berufung und der Abberufung der Richter das Gerichtsverfassungsgesetz auch schon bislang eine solche Regelung vorgesehen. (Lammich, 1974, S. 281 ff.; drs., 1976b; drs., 1976c, S. 416) Nunmehr wurde auch das Verfassungsrecht entsprechend revidiert und dem Staatsrat verfassungsgemäß ein Recht zugestanden, das "ohne Zweifel als eine wesentliche Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit" betrachtet werden muß. (Lammich, 1976c, S. 416) Aus der Diskussion um die Realisierung der "sozialistischen Demokratie" nach der Zeit des Stalinismus waren genau die entgegengesetzten Konsequenzen abgeleitet worden. Wollte man eine Stärkung der Unabhängigkeit der Gerichte, so war argumentiert worden, müsse insbesondere das Prinzip der Unabsetzbarkeit der Richter verfassungsrechtlich verankert werden. (Lammich, 1976c, S. 417)

Das Gegenteil wurde nunmehr in aller Offenheit gesetzlich festgeschrieben. "Keinen Niederschlag im Verfassungänderungsge-

setz von 1976 fanden dagegen die in der polnischen Rechtslehre (insbesondere nach den Ereignissen vom Oktober 1956 und Dezember 1970) geforderten Demokratisierungsmaßnahmen, wie etwa die Schaffung institutioneller Garantien der Gesetzmäßigkeit (Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit) sowie der Bürgerrechte und -freiheiten, die Einschränkung der verfassungsrechtlichen Befugnisse des Staatsrats, besonders im Bereich der Rechtssetzung, oder die Konkretisierung der Befugnisse des Sejm". (60)

Diese Reformen, gegen ein Mehr an Demokratie und Mitwirkung gerichtet, hatten, wie nach der Gründung der "Solidarność" kritisiert wurde, einen weiteren Verlust an Kontrolle, dafür mehr Apathie und Trägheit im Apparat und damit gleichzeitig ein höheres Maß an Ineffektivität zur Folge - Erscheinungen, deren Eliminierung Voraussetzung für einen Erfolg der ambitiösen wirtschaftlichen Zielsetzungen Giereks gewesen wäre. Die technokratischen Revisionen, die im administrativen System vorgenommen wurden, verbesserten dieses System nicht. Zwar konnten nach ihrer Einführung die Entscheidungen, die auf der obersten Ebene getroffen wurden, schneller nach unten weitergegeben werden. Zwar konnten Entscheidungen von den auf dem Prinzip der Ein-Mann-Leitung beruhenden Verwaltungsorgane schneller getroffen und in die Praxis umgesetzt werden. Der Mangel an Mitsprache und an Kontrolle, verbunden damit, daß in einem noch höheren Grad die Austragung von Interessengegensätzen unterbunden wurde, führte jedoch nicht zu größerer Effektivität, sondern zu vermehrten Fehlentscheidungen bzw. zur Möglichkeit für den Verwaltungsapparat und für die in ihm und durch ihn wirkenden Interessengruppen, *ihre* Interessen auf Kosten anderer gesellschaftlicher Gruppen in noch höherem Maße als vordem durchzusetzen. (Sprawozdanie z prac komisji KC PZPR, 1983)

Exkurs: Ökonomische Ursachen für die Eile bei der Einführung der Verwaltungsreform 1975

Die Verwaltungsreform, die im Mai 1975 verkündet wurde, schien vielen im In- und Ausland überstürzt. Sie wurde schneller eingeführt als ursprünglich von den damit befaßten Planungsinstanzen vorgesehen. (GP 020484) Was hat die politische Führung in Polen bewegt, sich mit der Umwälzung dieses ungeheuren Apparats so zu beeilen, obschon die negativen Konsequenzen eines zu raschen Vorgehens - nämlich die Chaotisierung des Verwaltungswesens - absehbar waren?

Die Planer der Reform arbeiteten an dem Vorhaben, das die Eliminierung der Kreise und vor allem die Neuaufteilung der Wojewodschaften zum Inhalt hatte, seit Ende 1974. (GP 020484) Sie gingen von der (sicherlich von ihnen selbst als euphorisch betrachteten) zeitlichen Voraussetzung aus, daß die Reform frühestens auf dem VII. Parteitag der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei im Dezember 1975 verkündet und - unter dieser Prämisse - im Laufe des Jahres 1976 umgesetzt würde. Doch bereits am 12. Mai 1975 gab Edward Gierek auf dem 17. Plenum des Zentralkomitees der Partei die Hauptlinien der Reform bekannt. Nur elf Tage später billigte das Parlament die dazu eingebrachte Vorlage und schon vier Tage später, am 1. Juni, trat die Neuregelung in Kraft. Einer der Gründe war sicher, daß unter Gierek Beschlüsse "im großen Stil" umgesetzt wurden, im "Stil der Epoche": "Wenn ein zweites Polen", schrieb M. Buchowski zehn Jahre später ironisch, "dann eben ein zweites, aber dann schon anders aufgeteilt, moderner. ... Für Kommentare war keine Zeit, weil auch die Formalitäten im Stil der Epoche durchgeführt wurden: schnell und oberflächlich." (Buchowski, 1985a, S. 10)

Vermutlich war diese Hast aber auch eine Reaktion auf Widerstände aus der unteren Partei- und Staatsbürokratie. Bereits vor dem 17. Plenum waren Emissäre der Partei bzw. der Verwaltungsspitze in die Regionen geschickt worden, um die Reform vorzubereiten. Dabei wurden die geplanten Maßnahmen mit einem Mantel des Schweigens umhüllt. (61) Die Folge war eine Unruhe in Partei und Verwaltung, vor allem auf der Kreis- und auf der Wojewodschaftsebene. (GP 020484) Gierek versicherte auf dem 17. Plenum, daß niemandes Talente durch die Reform verschleudert würden. Offenbar waren die Befürchtungen verbreitet, die Reform würde viele in den Apparaten überflüssig machen bzw. ihrer Machtpositionen berauben, zumal im Zusammenhang mit der Reformdiskussion öffentlich Überlegungen angestellt wurden, die Bürokratie und den Beamtenapparat personell erheblich einzuschränken. (62)

Eine Rolle hinsichtlich der Eile, die man an den Tag legte, mag auch gespielt haben, daß 1976 der neue Fünf-Jahr-Plan beginnen sollte und man das Chaos, das mit den Umstellungen zu erwarten war, wenn es sich schon nicht vermeiden ließ, wenigstens begrenzen wollte. Bis zum Beginn des neuen Planjahrfünfts hoffte man, die Dinge wieder einigermaßen im Griff zu haben.

Dies erschien offenbar umso notwendiger, als Ende 1974/Anfang 1975 erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten auftraten. Die in den ersten Jahren nach dem Machtantritt Giereks hohen Zuwachsraten in der Landwirtschaft wichen einer Krise in der Agrarproduktion. Die Versorgungslage verschlechterte sich. (Laeuen, 1976, S. 323 ff.) Um das Ungleichgewicht auf dem Markt

nicht größer werden zu lassen, wurde der Import von Konsumgütern, insbesondere auch von Lebensmitteln, erhöht.

Diese Belastung war umso größer, als die Löhne in den vorangegangenen Jahren und damit die Nachfrage erheblich gestiegen war, die polnische Führung es aber auch vier Jahre nach dem Schock vom Dezember 1970 noch nicht wagte, die Lebensmittelpreise zu erhöhen. Die Subventionen, mit denen die Preise gestützt werden mußten, nahmen unter diesen Umständen immer gigantischere Ausmaße an. Doch die Angst vor einer möglichen Wiederholung dessen, was im Dezember 1970 passiert war, saß noch zu tief. Schließlich waren Preissteigerungen die Ursache für die Unruhen und den nachfolgenden Sturz Gomułkas gewesen. Demonstrativ beschloß der Ministerrat sogar im Dezember 1974, die Preise für Grundnahrungsmittel nicht zu erhöhen. (Lindner, 1976, S. 1121)

Trotz der verstärkten Einfuhren von Nahrungs- und Genußmitteln kam es Anfang 1975 zu erheblichen Engpässen in der Lebensmittelversorgung, insbesondere in der Fleischversorgung. In der Bevölkerung machte sich starke Unzufriedenheit bemerkbar. Sowohl Gierek als auch Ministerpräsident Jaroszewicz gaben im März 1975 die Schwierigkeiten in der Lebensmittelversorgung zu. Die Produktion von Lebensmitteln müsse bis zum Jahre 1990 verdoppelt werden, um den wachsenden Bedarf der Bevölkerung zu decken, erklärte Gierek auf einem ZK-Plenum im Oktober 1975. (Lindner, 1976, S. 1121 f.)

Für den Versuch, die als notwendig erachteten administrativen Voraussetzungen für die Durchführung des neuen Fünf-Jahr-Plans möglichst umgehend zu schaffen, sprachen auch andere negative Faktoren in der Wirtschaftsentwicklung. Entsprechend der eingeschlagenen Wachstumsstrategie war geplant, mit Beginn des zweiten Fünf-Jahr-Plans in den 1970er Jahren die in der "ersten Phase" im Ausland gemachten Schulden durch vermehrten Export von Industriegütern, dessen Wert den des Imports weit übersteigen sollte, zurückzubezahlen.

Im Jahre 1974 ließ sich bereits absehen, daß dies nicht realisierbar war. Die Ursachen waren zahlreich: die verspätete Fertigstellung von Projekten, die ungenügende Qualität der auszuführenden Waren (so daß sie auf dem Weltmarkt nicht oder nur unzureichend absetzbar waren), die Rezession auf dem Weltmarkt. Diese und andere Faktoren machten die Ende der 1960er/Anfang der 1970er Jahre angestellte Kalkulation zunichte. Dazu kam die Kostenexplosion bei Rohöl und anderen Rohstoffen, die die neugeschaffenen Industriekapazitäten in verstärktem Maße benötigten und den Staatshaushalt zusätzlich belasteten. Anfang 1975 wurden auch die Preise für das sowjetische Rohöl erhöht, mit dem die polnische Industrie in erster Linie versorgt wird.

Das in der UdSSR gekaufte Öl war zwar noch immer billiger als das auf dem Weltmarkt angebotene. Seine Teuerung jedoch (gemäß der durchschnittlichen Kostenentwicklung bei Öl auf dem Weltmarkt während der vorangegangenen fünf Jahre) traf aufgrund der rapiden Bedarfszunahme der Industrie den polnischen Haushalt ebenfalls empfindlich.

Auch unabhängige Beobachter gingen davon aus, daß die Umstellungen in der Verwaltung Gierek jedenfalls einige Jahre Zeit geben würden, um seine Vorstellungen in die Praxis umzusetzen, bevor die Bürokratie wieder Selbstvertrauen und das alte Beharrungsvermögen zurückgewonnen hätte. (Administrative Reform in Poland, 1975) Es schien so, als könne er mit den Reformen vorerst sicher sein, daß die zentralen Anweisungen unten ausgeführt würden. Zu einer Zeit, da die hochgesteckten Ambitionen des ökonomischen Programms zu bröckeln begannen und das Programm selbst ins Stocken geriet, schien es lohnend, sich schnellstens einer größeren Disziplin zu versichern, um die Entscheidungen der Zentrale ohne große Friktion nach unten durchsetzen zu können. Gierek wollte, wie er es auf dem 16. Plenum des ZK im Januar 1975 ausdrückte, endlich ein "diszipliniertes Funktionieren der Verwaltung". (Gebert, 1976, S. 24)

Ein Widerspruch innerhalb des Systems der Verwaltung erwächst aus Gegensätzen zwischen zentralen und regionalen Eliten. Solche Widersprüche treten selten offen zutage; ist dies der Fall, werden sie zumeist schnellstens - in der Regel zugunsten der Zentrale - "gelöst". Generell gilt, daß sich die regionalen Instanzen den zentralen politischen Entscheidungen und den zentralen Wirtschaftsplänen unterzuordnen haben.

Ein weiterer Widerspruch ergibt sich aus Divergenzen zwischen Partei- und Staatsapparat. Hierbei ist ein deutliches Gefälle von oben nach unten festzustellen: Auf der obersten Ebene ist diese Widersprüchlichkeit in weitaus geringerem Maße gegeben als auf der mittleren Ebene der territorialen Verwaltung. Die Pyramide der Macht, die das System der Verwaltung in Polen darstellt, verdichtet sich nach oben hin nicht nur bezüglich einer funktionellen Konzentration der Macht, sondern auch hinsichtlich des *Zusammenwachsens von staatlichen und parteilichen Funktionen*. Im Jahre 1977 setzte sich der *Ministerrat*, das oberste Regierungsorgan, aus 41 Mitgliedern zusammen. (Staar, 1977, S. 157 bzw. 389, Anm. 11) Davon hatten 37 zugleich wesentliche Positionen in der PVAP inne. Die restlichen vier Funktionsträger gehörten den beiden anderen Parteien (der Bauernpartei ZSL und der Demokratischen Partei) an. Premierminister Jaroszewicz war Politbüromitglied; Politbüromitglied M. Jagielski war stellvertretender Ministerpräsident; W. Jaruzelski, ebenfalls Politbüromitglied, Verteidigungsminister; weitere Politbüromitglieder, die auch dem Ministerrat angehörten, waren: J. Kępa (stellvertretender Ministerpräsident), St. Kowalczyk (Innenminister), J. Szydlak (stellvertretender Ministerpräsident und außerdem bis 1977 Sekretär des Zentralkomitees), J. Teychma (stellvertretender Ministerpräsident, Kulturminister), T. Wrzaszczyk (Kandidat des Politbüros und ebenfalls stellvertretender Ministerpräsident sowie Vorsitzender der Planungskommission), Kandidat des Politbüros K. Barcikowski war zugleich Landwirtschaftsminister.

Dem *Staatsrat*, der die laufende Arbeit des Sejm, des polnischen Parlaments, erledigt und dessen Arbeit vorbereitet, gehörten zu diesem Zeipunkt folgende Politbüromitglieder an:

E. Babiuch, der außerdem noch im Sekretariat der Partei für Kaderfragen zuständig war; E. Gierek, der Parteichef, der als solcher auch dem Sekretariat der Partei vorstand; Politbüromitglied H. Jabłoński war Vorsitzender des Staatsrats; stellvertretender Vorsitzender des Staatsrats war das Politbüromitglied W. Kruczek, der außerdem den Posten des Chefs der Gewerkschaften innehatte. (Staar, 1977, S. 167)

Diese, nur die Politbüromitgliedschaft berücksichtigende personelle Verknüpfung macht bereits deutlich, daß Politbüro, Staatsrat und Regierung durch Personalunion verbunden sind und Partei, Regierung und Parlament von den mächtigsten Parteifunktionären kontrolliert werden.

> "Als Mitglieder des Politbüros treffen die Hierarchen die politischen Entscheidungen; als Mitglieder des Sekretariats sorgen einige von ihnen dafür, daß die Beschlüsse durch den Parteiapparat verwirklicht werden; die Regierungsmitglieder unter ihnen legalisieren die Politik durch den Erlaß von Gesetzen und Verordnungen, wodurch sie für das ganze Land verbindlich werden." (Staar, 1977, S. 166)

Besonders unter Gierek ist eine immer engere Verzahnung zwischen Partei und Staat in Form einer Personalunion zwischen hohen Partei- und Staatsfunktionen feststellbar. Beispielsweise war Jan Szydlak, der, wie angemerkt, zwischen 1976 und 1980 stellvertretender Ministerpräsident und Mitglied des Politbüros war, außerdem Sekretär des ZK (bis 1977). Stanisław Kowalczyk war von März 1973 bis Oktober 1980 Innenminister. Als er seinen Regierungsposten antrat, wurde er stellvertretendes Mitglied des Politbüros, im Jahre 1975 avancierte er zum Vollmitglied. Dagegen waren die Innenminister unter Gomułka - zuerst Władysław Wicha, dann Mieczysław Moczar und schließlich Kazimierz Świtała -, solange sie ihr Regierungsamt innehatten, nur einfache ZK-Mitglieder gewesen. Die Außenminister dagegen waren auch bereits zu Gomułkas Zeiten im Politbüro vertreten: von 1956 bis 1958 Rapacki, danach Stefan Jędrychowski (bis 1971). Der danach bis 1976 amtierende Stefan Olszowski war gleichfalls Politbüromitglied. Der ihm nachfolgende Emil Wojtaszek dagegen blieb einfaches ZK-Mitglied. Der seit 1968 amtierende Verteidigungsminister Wojciech Jaruzelski wurde im Jahre 1970 stellvertretendes Politbüromitglied und dann unter Gierek im Jahre 1971 Vollmitglied des Politbüros. Spychalski, der diesen Posten vor ihm innegehabt hatte, war (seit 1959) ebenfalls Mitglied des Politbüros gewesen. Die Vorsitzenden der Planungskommission sind - soweit sie länger als zwei Jahre

im Amt waren - ebenfalls immer Mitglied des Politbüros der Partei gewesen (unter Gomułka - bis 1968 - Jędrychowski, unter Gierek Mieczysław Jagielski und Tadeusz Wrzaszczyk).

Obschon auch in der Territorialverwaltung die wesentlichen Positionen der Nomenklatura der Partei unterliegen und Funktionskumulation die Regel ist, ist doch erkennbar, daß die Verzahnung zwischen Partei und Verwaltung auf der mittleren Ebene, unter dem Aspekt der Ämterhäufung betrachtet, geringer ist. Aber auch auf dieser Ebene war unter Gierek eine steigende Tendenz der "Verparteilichung" unverkennbar. (63) Auf der untersten Ebene, der der Gemeinden, sind Funktionsverknüpfungen in Form von Personalunionen wieder in hohem Maße gegeben.

Die ersten beiden Abschnitte dieses Kapitels stellen einige allgemeine Prinzipien vor, die das Verhältnis zwischen dem Staatsapparat und dem Parteiapparat determinieren. In den beiden nachfolgenden Abschnitten wird die diesen Prinzipien folgende Entwicklung in Polen unter Gierek zu fassen versucht, und zwar in bezug auf die Schaffung rechtlicher und organisatorischer Voraussetzungen für den weiteren Ausbau der Macht der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei in der staatlichen Verwaltung. Die darauf fußende, intensivierte Penetration des Staatsapparats durch die Partei im Kontext der zwischen 1972 und 1975 vorgenommenen Verwaltungsreformen wird in Kapitel 5 gesondert behandelt.

4.1 Interessendivergenzen in und zwischen Parteiapparaten und Staatsapparaten

Die generell engere Verknüpfung von staatlichen und Parteifunktionen in der Gierek-Ära bedeutete jedoch nicht nur eine weitere "Verparteilichung" der Staatsorgane, sondern auch eine "Verstaatlichung" der Parteiführung. Diese Prozesse führten dazu, daß Widersprüche zwischen einer eher etatistisch und einer eher parteipolitisch orientierten Politik nicht nur zwischen dem Parteiapparat und der Staatsverwaltung auftraten, sondern auch innerhalb der Partei selbst. Stellung und Funktionsbestimmung der Mitarbeiter im Staatsapparat bewirken Bemühungen von ihrer Seite, eher die Position der staatlichen Verwaltung gegenüber dem sie dominierenden Parteiapparat zu vertreten und damit ihre eigene Stellung zu erhöhen. Umgekehrt sind die Mitarbeiter des Parteiapparats darauf bedacht, die Kontrolle über den Verwaltungsapparat zu behalten und auszubauen.

Neben der Besetzung der führenden Positionen in den Vertretungsorganen sichert die Partei ihren ohnedies bedeutsamen

Einfluß auf die exekutiven Organe durch eine spezielle Institution in den Ämtern der Verwaltung ab. Diese spezielle Organisation in der Exekutive der Gemeinden wie der Wojewodschaften ist das "Büro des Vorsitzenden des Nationalrats". Dieses Büro ist nichts anderes als eine Aufsichtsabteilung des Ersten Sekretärs des Parteikomitees, der ja zugleich Vorsitzender des Nationalrats ist (seit 1973), im Verwaltungsamt. Formell sind im Büro (*biuro przewodniczącego rady narodowej*) Mitarbeiter der Verwaltung tätig. In der Regel aber hat der Verwaltungsleiter in bezug auf diese Abteilung nichts zu sagen. Zwar werden die im Büro Beschäftigten vom Verwaltungsamt bezahlt. Bis auf die Schreibkräfte sind die Mitarbeiter des Büros jedoch Angehörige des Parteiapparats. Sie haben die Aufgabe, den Ersten Parteisekretär über die Tätigkeit des Verwaltungsapparats zu informieren, darüber Berichte zu verfassen, ihn zu warnen, wenn etwas gegen seine Interessen oder die Interessen der Partei geplant oder unternommen wird, Hinweise zu geben, wenn innerhalb der Ämter etwas "nicht in Ordnung" ist usw. Auf diese Weise versucht sich der Vorsitzende des Parteikomitees zugleich gegen Konkurrenz, Intrigen, eventuelle Vorwürfe und Anschuldigungen usw. abzusichern. Konflikte zwischen ihm und dem Verwaltungsapparat sollen frühzeitig geortet werden. In der Regel greifen die Mitglieder des Büros nicht direkt in Verwaltungsvorgänge ein, sondern üben eine Art Parteiaufsicht über die Verwaltung aus. (GP 090284, S. 12 f.)

Das Problem der "führenden Rolle der Partei" im Verhältnis zur staatlichen Verwaltung enthält grundsätzlich drei widersprüchliche Aspekte:

1. institutionell gesehen, das Verhältnis zwischen Partei und Staatsapparat allgemein: Die Partei versucht dem Staatsapparat gegenüber ihre "führende Rolle" durchzusetzen. Der Staatsapparat hat Strukturen, die von der Partei verdoppelt werden: Die Abteilungen der Staatsverwaltung finden ihre Entsprechung (und ihre Leitung) in den Abteilungen des Parteiapparats. Die Partei ist einerseits bemüht, den Schein der Selbständigkeit der staatlichen Organe aufrecht zu erhalten, betont aber andererseits immer ihre "führende Rolle", um ihre spezifischen Interessen in und gegenüber dem Staatsapparat durchzusetzen. Demgegenüber wird das Denken und das Verhalten der Regierungsmitglieder und der Mitarbeiter der zentralen Verwaltungsapparate - als Resultat der von ihnen ausgeübten Funktionen - in stärkerem Maße von etatistischen Momenten bestimmt. Der Angestellte im Staatsapparat hat in viel höherem Maße als der im Parteiapparat Beschäftigte mit der *unmittelbaren Lösung* von Problemen zu tun. Er ist konfrontiert mit der Leitung von Betrieben, mit

dem Problem der Organisierung der Versorgung etc. Er muß eine gewisse Qualifikation aufweisen, um seine Position auszufüllen, oder zumindest erwirbt er im Laufe der Zeit doch eine gewisse Qualifikation. Der Parteimann dagegen, der die *Entscheidungen* auch für die Tätigkeit des Staatsapparats trifft, trifft diese im wesentlichen aufgrund seiner *politischen* Orientierung. Er hat zwar auf dem betreffenden Gebiet auch eine gewisse Sachkenntnis, aber er ist nicht unmittelbar mit den Problemen der Verwaltung und ihrer Lösung konfrontiert. Von daher tut sich im Verhältnis zwischen Partei und Staatsapparat ein Widerspruch auf zwischen politischem Anspruch und aufgrund parteipolitischer Interessen getroffener Entscheidungen einerseits, dem mehr oder minder großen Bemühen, die Probleme als solche zu sehen und sie mit Sachkenntnis zu lösen, andererseits.
In bezug auf die Personalpolitik wird die Partei (oder genauer: die Exekutive der Partei) immer bestrebt sein, einen Mann auf eine Position im Staatsapparat zu setzen, der ihren Vorstellungen einer *politischen Qualifikation* entspricht. Der Primat der Politik hat aus der Sicht der Partei bzw. der entscheidungsbefugten Parteimitglieder schon allein deswegen Vorrang vor der Sachbezogenheit als ausschlaggebendem Qualifikationskriterium, weil eine Preisgabe des Anspruchs auf politische Qualifikation zugleich das Aufgeben des Anspruchs auf die eigene Befehlsgewalt, auf die Entscheidungsbefugnis darstellen würde.
Parteimitglieder, die längere Zeit in den Staatsorganen tätig sind und in ihre Funktion als staatliche Verwaltungsbeamte hineingewachsen sind, unterliegen der oben beschriebenen etatistischen Tendenz, die aus der divergierenden Funktionszuordnung sowie aus dem Versuch resultiert, *für sich* einen größeren Spielraum und mehr Eigenständigkeit zu erreichen und den Staatsorganen gegenüber der Partei mehr Gewicht zu verschaffen. In ihrem Bemühen, die Stellenbesetzung bzw. die Kaderausbildung diesen Motiven entsprechend zu gestalten, ist diese Gruppe von Funktionsträgern der Partei gegenüber im Nachteil: Nicht sie nämlich, sondern die Partei verfügt über das Instrument der Nomenklatura. Vor diesem Hintergrund sind Spannungen zwischen dem Parteiapparat und dem Staatsapparat - obwohl auch dieser von Parteimitgliedern geführt wird - immer latent vorhanden.

2. Der Widerspruch, der aufgrund des unter 1. beschriebenen Tatbestands zwischen Parteimitgliedern auftritt - jenen also, die im Parteiapparat, und solchen, die im Staatsapparat arbeiten -, bewirkt, daß *zwei Kategorien von Parteimitgliedern* geschaffen werden. Der praktisch-politische Unterschied

zwischen den beiden besteht vor allem darin, daß die einen die Entscheidungen treffen, während die anderen diese auszuführen haben. Der Parteimann im Staatsapparat ist jener (von oben nach unten abgestuften) Selbständigkeit beraubt, die er als Mitglied einer Partei genießt, die die "führende Rolle" in der Gesellschaft ausübt. Er ist - als formal Verantwortlicher auf einer beliebigen Position im Staatsapparat - weitgehend von den Entscheidungen anderer abhängig, *obwohl* er Parteimitglied ist. Obschon er mehr Sachkompetenz und praktische Erfahrung aufweist als der Genosse im Parteikomitee, ist er von dessen Urteil abhängig. Jede wichtige Entscheidung, die er treffen will, muß er vom zuständigen Mitglied im Parteikomitee bestätigen lassen.
Freilich tritt dieser Widerspruch nicht sosehr in der Gemeinde, also auf der untersten Verwaltungsebene auf, wo der Parteigenosse seine Funktion in der Partei und seine Funktion in der Verwaltung miteinander verbindet und in einer Personalunion ausübt. (64) Der beschriebene Gegensatz verschärft sich in der Hierarchie nach oben hin, wo die staatlichen Apparate komplexer und differenzierter sind und die hauptberufliche Tätigkeit eines Parteimitglieds zwangsläufig *entweder* in der Verwaltung *oder* in der Partei stattfindet. An oberster Stelle ist, wie wir gesehen haben, dieser Gegensatz wieder weitgehend nivelliert, weil die höchsten staatlichen Funktionen von den mächtigsten Parteigenossen wahrgenommen werden. (65)
Berücksichtigt man diesen systemimmanenten Widerspruch, so haben wir es in Teilen des Partei- und Staatsapparats mit potentiellen Rivalen zu tun. Viele Parteimitglieder, die im Staatsapparat arbeiten, sind allergisch gegenüber ihren Genossen im Parteiapparat. Wenn sie aufgrund einer bestimmten Einsicht in die konkreten Probleme ihrer praktischen Arbeit über die von der Partei (oder dem jeweiligen Parteikomitee) verfolgte Politik hinausgehen, haben sie sich mit Parteigenossen auseinanderzusetzen, die vom betreffenden Sachverhalt in der Regel weit entfernt sind. Extrem ist dieser Widerspruch z. B. in wissenschaftlichen Institutionen ausgeprägt, etwa in der Geschichtswissenschaft, in der ein inkompetentes Parteimitglied über die Richtigkeit oder Unrichtigkeit eines wissenschaftlichen Arbeitsergebnisses entscheidet - aus politischen Gründen manchmal gegen das Fachwissen hochqualifizierter Wissenschaftler, die ebenfalls Parteimitglieder sind. (66)

3. Im Verhältnis zwischen Partei- und Staatsapparat existiert auch ein Widerspruch zwischen den (nach welchen Kriterien auch immer) gewählten Organen und Apparaten bzw. zwischen

den Personen, die in diesen Institutionen tätig sind. Ein Minister, der auch ZK-Mitglied ist, damit - dem Anspruch nach - dem obersten Entscheidungsgremium der Partei angehört, in das er aufgrund innerparteilicher Entscheidungen delegiert worden ist, unterliegt gleichwohl den Anordnungen des zuständigen Funktionärs im Apparat der Partei. Bis 1980 war es herrschende Praxis, daß er seine Berichte selten direkt dem Zentralkomitee erstattet hat, viel öfter jedoch dem zuständigen Abteilungsleiter des ZK, der eindeutig über ihm stand. Traf der Minister Entscheidungen, mußte er sie vom Abteilungsleiter bestätigen lassen. (67)

4.2 Der Anspruch auf Selbstverwaltung und die Doktrin von der führenden Rolle der Partei

Die Reform des Verwaltungssystems werde, wie Anfang der 1970er Jahre von den für die Reform zuständigen Instanzen beteuert worden ist, die Selbständigkeit der Selbstverwaltungsorgane erhöhen und eine Entfaltung von Initiativen sowie die selbständige Lösung von Problemen v. a. auf den unteren Ebenen zur Folge haben. In Wirklichkeit ließ schon der Modus der Planung und der Einführung der Reform Schlußfolgerungen auf den beschränkten Grad der Selbständigkeit zu, den die Selbstverwaltungsorgane auch in Zukunft haben sollten.

Auf dem VI. Kongreß der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei kündigten Parteichef Gierek und Premier Jaroszewicz die Reform der Nationalräte auf Gemeindeebene an. (Trybuna Ludu, 8. 12.1971) Gleichzeitig wurde signalisiert, daß auch bezüglich der Struktur der Vertretungs- und Verwaltungsgliederung im System der Nationalräte generell neue Überlegungen angestellt würden.

Neun Monate später wurde auf der 6. Plenartagung des Zentralkomitees, am 27. September 1972, ein entsprechender Beschluß gefaßt. Demnach erachtete es das Zentralkomitee als "zweckmäßig, eine Reform der örtlichen Organe auf dem Lande durchzuführen, ... Gemeindenationalräte zu schaffen und Gemeindeverwaltungen zu bilden". Das ZK "verpflichtete die Regierung, entsprechende gesetzgeberische Initiativen zu ergreifen und die für die Verwirklichung der Reform bis zum 1.1.1973 erforderlichen organisatorischen Maßnahmen durchzuführen." (Trybuna Ludu, 28.9.1972)

Schon diese Formulierungen bestätigen die Zweifel an der immer wieder von Parteiseite nach dem Dezember 1970 geäußerten Selbstkritik bezüglich der "unzulässigen Einmischung" von Par-

teiinstanzen in das wirtschaftliche und staatliche Geschehen des Landes. Nicht der Sejm, sondern die Partei hatte beschlossen, daß von nun an die "gewählten Organe", allen voran der Sejm, den ihnen nach Gesetz zustehenden Einfluß auf die gesellschaftliche Entwicklung wahrnehmen sollten. Schon die ersten Vorschläge, die Praxis zu verändern, die bislang verfolgt worden war, bewegten sich in eben den Schienen dieser Praxis. Die Partei schlug nicht vor, sie brachte keinen Antrag in den Sejm ein, der Sejm beriet nicht und faßte auch keinen Beschluß, aufgrund dessen die Regierung mit der Umsetzung seiner Beschlüsse beauftragt worden wäre. Vielmehr "verpflichtete (das ZK) die Regierung, entsprechende gesetzgeberische Initiativen zu ergreifen".

Schon drei Wochen danach wurde der von einer Arbeitsgruppe innerhalb der Behörde des Ministerrats formulierte Gesetzesentwurf über die Nationalräte und der Entwurf des Gesetzes über die Änderung der Verfassung in den Sejm eingebracht (am 19. Oktober 1972). Der Vorsitzende des Ministerrats, Piotr Jaroszewicz, begründete die Gesetzesinitiativen, die vorher vom Ministerrat beschlossen worden waren.

Diese Vorgehensweise, so verfassungswidrig - jedenfalls bis zur Verfassungsreform von 1976 - und bedenklich sie formaljuristisch auch sein mochte, entspricht allerdings völlig eben dem Prinzip der "führenden Rolle" der Partei, das in Systemen sowjetischer Prägung quasi metajuristischen Charakter besitzt. In Polen war dieses Prinzip bis 1976 im Gegensatz zu anderen kommunistischen Ländern nicht in der Verfassung festgeschrieben, wennschon es natürlich auch in Polen praktiziert wurde. Wie hinsichtlich der gesetzlichen Grundlagen für die Tätigkeit der Verwaltung, fand so auch in bezug auf die Verfassung eine Anpassung an die Realität, an die Praxis statt. (68)

1956, im Jahr des "Oktober-Umbruchs", waren über das Problem der Abgrenzung der Tätigkeitsbereiche des Parteiapparats auf der einen, des Staatsapparats auf der anderen Seite heftige Diskussionen geführt worden. Die Forderung nach einer Trennung von Partei und Staat war damals von der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei kategorisch abgelehnt worden. Bereits im Juli 1957, auf dem 9. Plenum des Zentralkomitees, hatte sich Gomułka in aller Entschiedenheit gegen solche "revisionistischen" Absichten gewandt. (Lammich, 1975b, S. 222 und S. 223, Anm. 70)

In der herrschenden Doktrin wird zwar gleichzeitig betont, daß eine Abgrenzung Partei/Staat notwendig sei. Dies dürfe aber nicht zu einer Schwächung der Stellung der Partei führen, sondern müsse im Gegenteil die Stärkung der führenden Rolle der Partei zum Ziel haben. (Łopatka, 1970, S. 119)

Die Partei habe, so war seinerzeit offiziell betont worden, nur die allgemeine Richtung der Entwicklung zu bestimmen. Dagegen sei die Konkretisierung dieser Linie den zuständigen Staatsorganen zu überlassen. Gleichzeitig sei aber die Verwirklichung der Programme der Partei durch eine entsprechende Kaderpolitik und durch politische Kontrolle sicherzustellen. (Głowacki, 1969) Inwieweit das Prinzip, dem gemäß die Partei "inspirieren" und die Regierung regieren solle (Gierek, 1975b; vgl. Gebert, 1976, S. 23), inwieweit die Regel der Abgrenzung der Tätigkeitsbereiche von Partei und Staatsapparat in die Praxis umgesetzt werden könne, hänge ganz von der Entwicklung der politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse ab. (Łopatka, 1970, S. 117 f.)

Mit anderen Worten, die geforderte Abgrenzung kann dann vorgenommen werden, wenn die Regierung und der Staatsapparat so handeln, wie es die Partei für richtig erachtet.

Es entspricht dies der grundsätzlichen Bestimmung der Möglichkeiten, die Formen der Machtausübung in der "Übergangsgesellschaft" zu verändern. (69) Diese "Übergangsgesellschaft" stelle die "Diktatur des Proletariats" dar. Auf deren diktatorische Funktionen, die in der Phase der Einrichtung der sozialistischen Staatsmacht unabdingbar seien, könne in Annäherung an eine höhere gesellschaftliche Entwicklungsstufe in dem Ausmaß verzichtet werden, in dem der Staat erstarke und eine "verinnerlichung der sozialistischen Ideologie" durch die Gesellschaft stattfinde.

> "In der ersten Phase der Entwicklung der sozialistischen Staaten, unmittelbar nachdem das Proletariat im Staat die Macht erlangt hatte, traten im Inhalt dieses Begriffs Elemente des Zwangs und der Einschränkungen, die gegenüber den Gegnern des Sozialismus angewandt wurden, in den Vordergrund - nämlich gegenüber den feindlichen Klassen und den feindlichen ideologisch-politischen Programmen. Unter den Bedingungen der politischen Revolution und scharfer Klassenkämpfe waren diese Einschränkungen unentbehrlich. In dem Maße jedoch, da der Aufbau des Sozialismus Fortschritte machte, die Volksmacht gefestigt wurde, sowie in dem Maße der Verinnerlichung (der Aneignung) der Ideologie des Sozialismus durch die breiten gesellschaftlichen Massen - wird die 'Diktatur des Proletariats' in immer höherem Grade ein Synonym für die Herrschaft der Ideologie des Sozialismus - wobei ihre 'diktatorischen' Funktionen konsequent und stufenweise verschwinden.

> Die Evolution des Inhalts des Begriffs 'Diktatur des Proletariats' ist also ein Maßstab für die politischen, gesellschaftlichen und ideologischen Veränderungen der Gesellschaft, die den Sozialismus aufbaut."
> (Sadowski, 1969, S. 54 f.)

Vom Grad dieser "Verinnerlichung" hänge umgekehrt ab, inwieweit demokratische Freiheiten gewährt werden könnten.

> "Die Reichweite und die Entwicklung der demokratischen Freiheiten im sozialistischen Staat ist also durch den Grad der Verinnerlichung der Ideologie und der politischen Kultur des Sozialismus durch die Gesellschaft bestimmt - und von daher durch den Grad der Verdrängung der Einflüsse der antisozialistischen Ideologie."
> (Sadowski, 1969, S. 65)

Eindeutig im Widerspruch dazu steht der in der Theorie aufgestellte Anspruch, daß die gesellschaftlichen und staatlichen Aufgaben von der Gesellschaft demokratisch und eigenständig, also in Formen einer *Selbstverwaltung*, wahrgenommen werden sollen. *Eine* Form dieser Selbstverwaltung sollten die Räte darstellen, eine andere ist die sogenannte Bürger-Selbstverwaltung in Stadt und Land, wieder eine andere die Arbeiter-Selbstverwaltung. Während man sich scheute, letztere in die Verfassung aufzunehmen, erhielt die Bürger-Selbstverwaltung im Gefolge der Novellierung des Gesetzes über die Nationalräte in den Jahren 1972 und 1973 Gesetzesrang (Dz. U. 1972, Nr. 49, Pos. 312; Dz. U. 1973, Nr. 42, Pos. 276) und im Gefolge der Verfassungsänderung von 1976 sogar den Rang einer Verfassungsnorm. (70) Aufgrund des Widerspruchs zum theoretischen wie zum praktischen Anspruch, die "führende Rolle" der Partei zur Geltung zu bringen, wundert es wenig, daß in der polnischen Literatur umstritten ist, *wer* exakt die Subjekte und was genau die Natur der Bürger-Selbstverwaltung sein sollen. Während die einen die Bürger-Selbstverwaltung als Organe sehen möchten, die z. B. den Bewohnern eines Stadtteils wirksame Mittel gegen die Übermacht der Staatsverwaltung in die Hand geben, betrachten andere die Bürger-Selbstverwaltung als *dezentralisierte Form, in der Staatsverwaltungsfunktionen umgesetzt* werden. (Vgl. Koźbiał, 1977, S. 28 ff.)

Obwohl die Position, die auf Selbständigkeit, Demokratie, Autonomie und dezentrale Entscheidungsmöglichkeiten abzielt, sich nie durchgesetzt hat, ist doch unmittelbar einsichtig: Dies hätte den Verzicht auf die "führende Rolle" der Partei

und damit auf den Aufbau einer Gesellschaftsformation sowjetischen Typs bedeutet. Die Theoriebildung folgte der Realität. Der Anspruch auf Selbstverwaltung wurde keineswegs aufgegeben, *in der Theorie* aber dem Prinzip der "führenden Rolle" der Partei untergeordnet; *in der Praxis* aber wurde die Selbstverwaltung instrumentalisiert.

Die Selbstverwaltung hat - diesem spezifischen Verständnis nach - den gesellschaftspolitischen Zielen zu dienen, welche der Aufgabe des Aufbaus der sozialistischen Gesellschaft immanent sind. Sie hat sich damit gleichzeitig der Partei unterzuordnen, die die "führende Kraft" bei diesem Aufbau darstellt.

In diesem Sinne kritisiert Z. Rybicki technokratische Vorstellungen, die die Notwendigkeit einer Stärkung der Rolle des Fachmanns behaupten, wie auch die Forderung nach einer "wirklichen" Arbeiter-Selbstverwaltung. Die Arbeiter-Selbstverwaltung habe im Rahmen der gegebenen politischen Bedingungen und des "gesamten politisch-gesellschaftlichen Mechanismus" zu funktionieren. (Rybicki, 1969, S. 394)

Gefordert worden war auch schon seit 1956, die Rolle der Vertretungsorgane (also der Nationalräte) in ihrem Verhältnis zu den Organen der Staatsverwaltung zu verstärken. Die Realität sah allerdings so aus, daß der Wille der Partei durch die Verwaltung auf die Vertretungsorgane übertragen wurde. Diese Praxis hatte in der Literatur scharfe Kritik ausgelöst. (Lammich, 1975b, S. 225, Anm. 77) Praktisch hatte das nichts bewirkt. Mit den Reformen in den 1970er Jahren erfuhren diese Usancen nun auch noch ihre formalrechtliche Unterstützung und Befestigung.

Nach dem Sturz Gomułkas war in einem Teil des polnischen Schrifttums wiederum verstärkt gefordert worden, die Kompetenzen des hauptamtlichen Parteiapparats einzuschränken. Dieser Apparat sollte bei der politischen Leitung des Staatsapparats keine selbständige Funktion gegenüber den Staatsorganen einnehmen, sondern lediglich eine Hilfsfunktion gegenüber den gewählten kollegialen Parteiorganen ausüben, deren kollegial gefaßte Beschlüsse für die Tätigkeit der Parteimitglieder in den Organen des Staates und der Wirtschaft verbindliche Richtlinien darstellen könnten. (Lammich, 1975b, S. 225, Anm. 78)

Intendiert war damit, die Gleichsetzung von "führender Rolle der Partei" mit der in der Realität führenden Rolle der Parteibürokratie zu durchbrechen, um den in den Staats- und Wirtschaftsapparaten tätigen Fachkadern ein größeres Maß an Spielraum einzuräumen und damit ein besseres Funktionieren der Verwaltungstätigkeit zu gewährleisten.

Diese Konzeptionen fanden aber im neuen, auf dem VI. Parteikongreß der PVAP Ende 1971 verabschiedeten Parteistatut keinen

Niederschlag; "in der formellen Stellung des hauptamtlichen Vollzugapparats der Parteiinstanzen (Parteisekretäre, Abteilungen, Büros usw. der Parteikomitees) sind auf Grund dieses Statuts keine Änderungen eingetreten." (Lammich, 1975b, S. 225; vgl. a. ebd., Anm. 78)

Gegen eine "Überbewertung des technokratisch-ökonomischen Elements" wandte sich auch S. Zawadzki. Im Zusammenhang mit der Diskussion über die Reform der territorialen Verwaltung in den Jahren 1972 bis 1975 führt er aus, daß diese nicht etwa nur eine "ökonomische Operation" darstelle, sondern eine "strukturelle Lösung" mit gesellschaftspolitischem Anspruch. Dieser bestehe darin,

- die führende Rolle der Partei zu stärken,
- den Einfluß der Gesellschaft auf die öffentlichen Angelegenheiten zu erhöhen, und zwar durch die Festigung v. a. der lokalen Demokratie, sowie
- das Funktionieren der Administration zu vervollkommnen. (Zawadzki, 1977, S. 47)

Seiner Auffassung nach sollte ein größerer Akzent auf die Selbstverwaltung in der Tätigkeit des Nationalrats, in der Organisation seiner Tätigkeit auf seinen Sessionen sowie in der Arbeit der Kommissionen gelegt werden; diese Form der Selbstverwaltung solle sich mit anderen Formen verbinden, insbesondere mit der Bürger-Selbstverwaltung in Stadt und Land. Außerdem sollten die Nationalräte mit weitgehenden Kompetenzen ausgestattet werden - auch im Bereich der Anleitung der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung auf ihrem Gebiet. (Zawadzki, 1977, S. 47 f.)

Wie dies im Lichte der Erfahrungen der vorangegangenen 30 Jahre bewerkstelligt werden sollte, wie der Widerspruch zwischen dem Anspruch auf Selbstverwaltung und Demokratie auf der einen Seite und den Monopolisierungsbestrebungen qua Anspruch auf die "führende Rolle" der Partei auf der anderen Seite vor diesem Hintergrund künftig gestaltet werden sollte - eine Antwort auf diese Frage blieb Zawadzki schuldig. Seine "Lösung" besteht in der gleichen Konstruktion, wie sie auch bereits bislang schon theoretisch formuliert worden war: Selbstverwaltung, Einflußnahme des Nationalrats auf die gesellschaftliche Entwicklung und Stärkung der Rolle der Partei stelle eine Einheit dar und lasse sich gleichzeitig verwirklichen. Dieser Komplex würde nur *als ganzes* die für die Entwicklung der lokalen Demokratie notwendigen Voraussetzungen bieten, wobei die Realisierung dieser Demokratie sich wiederum nach den Zielen und den Inhalten des Begriffs und der Gestalt der Demokratie in einem sozialistischen Staat zu richten habe, d. h. sie sei eine *Demo-*

kratie mit Klassencharakter, die nicht nur die Teilnahme an der Machtausübung durch die arbeitenden Menschen festlege, sondern ebenso die "Eliminierung des Einflusses jener Klassen, die vom Profit leben." (Zawadzki, 1977, S. 48 f.)
Folgerichtig definiert Zawadzki die Entwicklung der lokalen Demokratie als einen integralen Teil der Entwicklung der "sozialistischen Demokratie". Diese zu bestimmen und zu verwirklichen wird als Monopol der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei angesehen und ausgegeben; denn nur "die führende Rolle der marxistisch-leninistischen Partei beim Aufbau des Sozialismus sichert diese Richtung der für den sozialistischen Staat charakteristischen Entwicklung". (Zawadzki, 1977, S. 49 f.)

Die Stärkung der Stellung der Nationalräte und ihres Einflusses auf die gesellschaftliche Entwicklung wird von ihm demnach als Prozeß gedacht, der gleichzeitig eine Stärkung der "führenden Rolle" der PVAP zu gewährleisten habe. Im besonderen stand von daher für Zawadzki die Richtigkeit des Beschlusses der 1. Landeskonferenz der PVAP außer Frage, der besagt, daß die Ersten Sekretäre der örtlichen Einheiten der Partei den Vorsitz in den Räten (und damit gleichzeitig den Vorsitz in deren Präsidien) sowie die lokalen Führer der anderen Parteien die Posten seiner Stellvertreter übernehmen sollen. (Zawadzki, 1977, S. 48)

Ganz allgemein kommt Zawadzki zu dem Schluß, daß, "wenn es um den gesellschaftlich-politischen Mechanismus der Einbeziehung des Bürgers in den Prozeß der Teilnahme an der Lösung der Probleme seines Territoriums geht, dies vor allem umfaßt:

- die Tätigkeit der PVAP, die das Programm des sozialistischen Aufbaus ausarbeitet, sowohl im gesamtstaatlichen Maßstab wie im lokalen ...;
- die Tätigkeit der verbündeten Parteien ...;
- die Tätigkeit der gesellschaftlichen Organisationen ...;
- die Tätigkeit der Nationalen Einheitsfront als die breiteste Ebene einer Zusammenarbeit der Partei, der politischen Kräfte und der gesellschaftlichen Organisationen". (Zawadzki, 1977, S. 56)

Auch für Starościak sind die grundlegenden Prinzipien für die Organisation der Verwaltung eines sozialistischen Staates:

1. die führende Rolle der Partei,
2. der demokratische Zentralismus,
3. die Teilnahme der Bürger an der Verwaltung,
4. Rechtsstaatlichkeit (*praworządność*) und
5. die planerische Tätigkeit. (Starościak, 1978, S. 75)

Die Rechtmäßigkeit des Anspruchs auf die "führende Rolle" der Partei leitet Starościak daraus ab, daß die Partei "diejenige Kraft ist, die den Wünschen der Arbeiterklasse Ausdruck verleiht und die in dem Maße, da das sozialistische System stärker wird und die Elemente des gesamtnationalen Staates zunehmen, zum Repräsentanten der gesamtnationalen Interessen wird". (Starościak, 1978, S. 76)

In bezug auf die Gestaltung der Beziehungen der Partei zu den Staatsorganen habe dies zur Folge, daß "der Staatsapparat sozialistischen Typs und die Organe der Partei *ein* politisches Programm verwirklichen", wobei "über den grundlegenden Inhalt dieses Programms die dafür statutengemäß berufenen Parteiorgane entscheiden". (Starościak, 1978, S. 77)

Vor dem Hintergrund dieser Aussagen wäre eine Einschränkung der "führenden Rolle" der Partei, wäre der Versuch, ihre Monopolstellung zu beschneiden, in der Tat gleichbedeutend mit der Ablehnung von Demokratie, Mitbestimmung und Selbstverwaltung - jedenfalls in dem von der PVAP definierten Sinne.

4.3 Rechtliche Absicherung des Nomenklatura-Systems unter Gierek

Eines der wichtigsten Instrumente der Partei, ihre führende Rolle durchzusetzen, ist ihre Kaderpolitik in allen Bereichen und auf allen Ebenen. Insbesondere im Jahre 1956, aber auch nach den "Dezemberereignissen" des Jahres 1970, war die Einstellungspraxis lautstark kritisiert worden, nach welcher die politische und ideologische Ausrichtung wesentlicher ist als die fachliche Qualifikation. Dadurch würde die Tätigkeit des Staats- und Wirtschaftsapparats in seiner Qualität negativ beeinflußt werden. Gefordert worden war u. a., die personelle Besetzung von Posten in den Apparaten durch die Partei auf Schlüsselpositionen zu beschränken. Außerdem wurde eine Modifikation des Nomenklatura-Systems mit Blick auf die Aufstellung der Kandidaten für diese Posten durch die Partei verlangt. (71)

Entgegen diesen Forderungen wurde das Nomenklatura-System in den 1970er Jahren unter Gierek weiter perfektioniert und ausgebaut, wie Takayuki Ito in der erwähnten, 1983 erschienenen Studie detailliert beschrieben hat. (Ito, 1983; Lewis, 1983)

Analog zu den Bestrebungen der Parteiführung, in der Wirtschaft und in der Staatsverwaltung eine Efektivierung und eine Rationalisierung sowie eine Erhöhung der Eigenverantwortlichkeit unterer Einheiten herbeizuführen, ist auch hinsichtlich der Handhabung der Personalpolitik der Partei diese Absicht er-

kennbar. Unter Gierek wurden zum erstenmal in der Geschichte der Volksrepublik die Prinzipien und Verfahren der Kaderauslese und ihres Einsatzes vereinheitlicht und kodifiziert. Den untergeordneten Organen wurde in der Personalpolitik eine gewisse Autonomie zugestanden. Das Nomenklatura-System wurde gewissermaßen dezentralisiert, was aber sofort eine *Oligarchisierung* zur Folge hatte. (72)

4.3.1 Die Partei in Staat und Gesellschaft

Einen Schritt in der öffentlich-rechtlichen Fixierung des Nomenklatura-Systems und seiner konstitutionellen Absicherung bedeutete die Novellierung der Verfassung im Jahre 1976. Auch in Polen wurde - analog zu den Verfassungen aller anderen kommunistischen Länder Europas - die "führende Rolle" der PVAP verfassungsrechtlich ausdrücklich fixiert. (73) Allerdings unterscheidet sich die dabei verwendete Formulierung von den entsprechenden Formulierungen in anderen kommunistischen Verfassungen bezüglich der Beschreibung des Bereichs, innerhalb dessen die Partei diese Rolle ausübt. Während in den meisten kommunistischen Verfassungen die "führende Rolle" sowohl für die Gesellschaft wie für den Staat beansprucht wird, ist dies in bezug auf die polnische Verfassung nur hinsichtlich der Gesellschaft der Fall. Dementsprechend wird besonders in der polnischen Literatur auf die Feststellung Wert gelegt, daß die Organe der PVAP nicht den Charakter von Staatsorganen und die in der Partei geltenden Normen nicht den von Rechtsnormen innehätten. (Lammich, 1976c, S. 408)

Dies freilich sind juristische Finessen, die in der Praxis keine Entsprechung haben. Von Bedeutung sind sie insofern, als - wie auch in anderen Fällen - von der Opposition versucht worden ist, den verfassungswidrigen Zustand nicht auch noch legalisieren zu lassen. Durch die gesetzliche Beschränkung der Partei auf die "führende Rolle in der Gesellschaft" hatte man ein Argument gegen die Okkupation aller führenden Positionen in Staat und Wirtschaft durch Parteimitglieder erhalten. Wie die Partei die Präsidien der Nationalräte, nachdem den Räten die exekutiven Funktionen aus der Hand genommen worden waren, vor allem in ihrem "gesellschaftlichen Charakter" definierte und damit einen juristischen Tatbestand schuf, der die Präsidien aus ihren hoheitlichen Funktionen einer Verfügungsberechtigung über die Staatsgewalt entband, so wollte die Opposition die PVAP auf ihre "gesellschaftliche", d. h. "politisch inspirierende" Rolle beschränkt wissen und sah in einer dementsprechenden gesetzlichen Regelung einen Vorteil.

Daß die verbale Beschränkung der Partei auf ihre "führende Rolle in der Gesellschaft" als Verfassungsprinzip erfolgte, ist denn auch weniger darauf zurückzuführen, daß die Parteiführung bei der Abfassung der Novelle von 1976 von dem in der sozialistischen Staatslehre proklamierten und von Gierek selbst betonten Prinzip ausgegangen wäre, daß "die Partei führt, die Regierung regiert". Der ursprüngliche Entwurf enthielt diese Beschränkung auf den *gesellschaftlichen* Charakter der Führung durch die Partei nämlich nicht. Sie wurde erst unter dem Druck des massiven Protests breiter Kreise der polnischen Gesellschaft konzediert. (Laeuen, 1976, S. 323 ff.)

Die Realität sieht, wie gesagt, ohnedies anders aus. Die PVAP stellt seit ihrer Gründung im Jahre 1948 nicht nur den "führenden Faktor in der Gesellschaft" dar, sondern ist auch die entscheidende Kraft im staatlichen Mechanismus. Die Parteiinstanzen wenden sich mit ihren Richtlinien, Beschlüssen und Direktiven durchaus nicht nur - wie in der Doktrin gefordert - an die Parteimitglieder, sondern oftmals unmittelbar an die staatlichen Organe. Von diesen wird die Subordination unter die Beschlüsse der Partei denn auch in der Regel als verbindlich akzeptiert. (74)

Das System der Nomenklatura beruht auf einem Kontrollmechanismus, der von oben nach unten durchgesetzt wird und der auf jeder Ebene des staatlichen Aufbaus existiert, auch in der kleinsten Verwaltungseinheit. Die Beschlüsse darüber, wie die Nomenklatura in die Praxis umgesetzt wird, fällt auf der Wojewodschafts- wie auf der Gemeindeebene die "Exekutive", ein kleines Gremium von Parteifunktionären, das innerhalb jedes Parteikomitees existiert, in Verbindung mit der jeweiligen bzw. übergeordneten Kaderabteilung. Diese Exekutive des Parteikomitees hat jene Funktionen inne, die das Politbüro im Verhältnis zum Zentralkomitee bzw. zu den zentralen staatlichen Behörden und nichtstaatlichen Organisationen an oberster Stelle ausübt. In der Exekutive werden die "Kaderfragen" entschieden - sie sind ein Hauptpunkt jeder ihrer Sitzungen. Hier wird das Instrument der Nomenklatura gehandhabt und die "führende Rolle der Partei" praktiziert. In der Exekutive wird beschlossen, welche Parteiangehörigen auf jene Positionen gesetzt werden, deren Kontrolle durch die Partei notwendig oder angebracht erscheint.

Das System der Nomenklatura funktioniert im Prinzip auf der untersten Ebene genauso wie auf der obersten. Die Exekutive des Parteikomitees einer beliebigen Stadt bestimmt, wer auf welchen Posten in diesem oder jenem Stadtteil, in diesem oder jenem Unternehmen, in dieser oder jener Abteilung berufen wird. Es ist unmöglich, ohne den Beschluß einer Exekutive des Partei-

komitees die Stelle eines Leiters einer Grundschule zu besetzen. Entweder vom *Kuratorium Oświaty* (die Abteilung Bildung in der Verwaltung auf der Bezirksebene) oder vom *Wydział Oświaty* (die Bezeichnung für die Bildungsabteilung der Verwaltung auf der Kreis- und Gemeindeebene) ausgewählt, wird der zukünftige Grundschulleiter erst dann eingestellt, wenn die zuständige Exekutive der Partei den Vorschlag akzeptiert hat. Ein Vorgang, der sich in keinem Protokoll findet, über den offiziell kein Parteibeschluß existiert, über den kein Dokument vorhanden ist.

Die ideologische Rechtfertigung für das Nomenklatura-System besteht in dem Dogma, daß die Partei die "führende Rolle" in der Gesellschaft und im Staat zu spielen habe; diese Rolle wiederum wird abgeleitet aus der historischen Notwendigkeit und der historischen Gesetzmäßigkeit des Übergangs vom Kapitalismus zum Kommunismus, deren Träger das Proletariat und an seiner Spitze die kommunistische Partei sei. Es war selbstverständlich nie so, daß die kommunistische Partei sich auf den "ideologisch-erzieherischen" Aspekt in diesem "historischen Prozeß" beschränken wollte oder konnte; nur wer die Macht im Staate innehat, kann die Gesellschaft nach seinen Vorstellungen "umgestalten". Dem entspricht auch die Theorie: Die Partei hat nicht nur diese ideologisch-erzieherischen Funktionen zu erfüllen, sondern auch die konkrete Leitung der Wirtschaft und des Staates zu übernehmen.

Obwohl auch diese zweite Rolle der "historischen Mission" der Partei, und damit das System der Nomenklatura, aus dem obengenannten Geschichtsdeterminismus legitimiert wird, hat man sich in Polen bis Anfang der 1970er Jahre gescheut - und scheut man sich in den anderen kommunistischen Ländern auch heute noch -, offiziell zuzugeben, daß es existiert und praktiziert wird. Unter Gierek wurde auch in dieser Hinsicht pragmatischer verfahren. Es fand in Polen nicht nur eine innerparteiliche "Regulierung" und exakte Bestimmung derjenigen Positionen statt, die unter die Nomenklatura fallen, sowie eine Festlegung der Vorschriften, wem die Entscheidungsbefugnis über ihre Besetzung zukommt. (Ito, 1983, S. 128 ff.) Es wurde auch eine Anzahl von Parteibeschlüssen öffentlich bekannt, die die Besetzung von Posten im Verwaltungsapparat durch die Partei zum Inhalt hatten. (75)

4.3.2 Bildung von Kaderreserven

Hand in Hand mit der Normierung des Nomenklatura-Systems wurde auch die Rekrutierung des Personenkreises, der systematisch auf die Übernahme von Führungspositionen in der Verwaltung vor-

bereitet wird, vereinheitlicht und systematisiert. Die diesbezüglichen Maßnahmen wurden in unmittelbarem Zusammenhang mit den Verwaltungsreformen in der ersten Hälfte der 1970er Jahre gestellt, in deren Gefolge insbesondere auf den territorialen Verwaltungsebenen höhere Anforderungen an die Kader gestellt wurden. Jede Organisation sollte einen Arbeitsplan für die Schaffung einer Personalreserve entwickeln, an deren Anfang die Klärung des zukünftigen Bedarfs von Kadern zu stehen hätte. (Urbanowicz/Adamowitsch, 1981, S. 28)

Festgelegt wurde das Verfahren bei der Bildung und Vorbereitung der Personalreserve auf die Übernahme von Führungspositionen in der staatlichen Verwaltung durch einen Beschluß des Ministerrats Nr. 247 vom 5. November 1973. Demnach ernennen die Minister und Wojewoden die Verantwortlichen für die Bildung und Ausbildung der Personalreserve und bestimmen auch die Stellen, auf deren Übernahme die Angehörigen der Personalreserve vorbereitet werden. Jedes Jahr wird die Anzahl derjenigen Personen vom Verantwortlichen für die Personalreserve einer bestimmten Organisation festgelegt, die in den folgenden drei Jahren für Führungsaufgaben benötigt werden.

Die zukünftigen Kader sollen anhand folgender Kriterien in die Personalreserve aufgenommen werden, wobei die diesbezügliche Entscheidung vom Verantwortlichen für die Personalreserve der betreffenden Organisation zu kontrollieren ist:

- gesellschaftlich-politisches Engagement (Mitarbeit in politischen oder sog. "gesellschaftlichen" Organisationen);
- Qualifikation des Kandidaten für eine Führungsposition, insbesondere Ausbildung, Alter, Erfahrung;
- Ergebnisse seiner bisherigen Arbeit;
- Fähigkeit, funktionierende soziale Beziehungen am Arbeitsplatz herzustellen.

(Beschluß des Ministerrats Nr. 247 vom 5.11.1973)

Die Vorbereitung der Kandidaten, die der Personalreserve angehören, stützt sich auf eine zweistufige Ausbildung. Sie gliedert sich in einen Basisteil und einen zweiten, "individuellen" Teil, dessen Inhalt "von einer für die Bildung der Personalreserve verantwortlichen Führungskraft" festgelegt wird. (Urbanowicz/Adamowitsch, 1981, S. 26 f.) Der Basisteil der Ausbildung wird nach Programmen des Instituts für Verwaltungsorganisation und Fortbildung von Führungskräften in Warschau sowie von den örtlichen Ausbildungszentren oder den entsprechenden Abteilungen oder Behörden durchgeführt. Dieser Basisteil hat vor allem zum Ziel, das theoretische und praktische Managementwissen zu schärfen; die Fähigkeiten, die in Führungspositionen "wünschenswert" sind, zu verbessern; die weitere, individuelle

Ausbildung für Kandidaten, die für Führungspositionen vorgesehen sind, zu steuern.

Die individuelle Ausbildung erfolgt dann in der Praxis. Außerdem sind Kurzlehrgänge und Seminare zu besuchen, "die von den entsprechenden Ausbildungszentren für Manager organisiert werden". (Urbanowicz/Adamowitsch, 1981, S. 27)

Mit diesen Maßnahmen hoffte man die Berufung von Leitungskadern zukünftig planmäßiger und weitsichtiger als bisher zu handhaben, mit dem Ziel, das qualitativ-fachliche Moment in der Tätigkeit von Parteigenossen zu stärken, die in der Verwaltung beschäftigt sind. Das zeigen auch die Themen, die beispielsweise in den Seminaren für die Ausbildung der Personalreserve angeboten werden. Das gesamte Kursprogramm gliedert sich in vier Grundbereiche:

1. Politische und sozioökonomische Probleme,
2. Theorie und Praxis von Organisation und Management,
3. Ausgewählte Probleme der Organisation und des Managements in Abstimmung auf die Erfordernisse der jeweiligen Ausbildungsgruppen,
4. die Arbeitsweise der Verwaltungs- und Wirtschaftsorganisationen, insbesondere unter dem Aspekt der Führungsfähigkeiten.

(Urbanowicz/Adamowitsch, 1981, S. 30)

Alle Ausbildungszentren werden vom genannten Institut für Verwaltungsorganisation und Fortbildung von Führungskräften überwacht und kooridiert. Das Institut, das mehr als 100 wissenschaftliche Mitarbeiter beschäftigt, ist finanziell großzügig ausgestattet und besitzt überdies seit dem Fühjahr 1980 das Promotionsrecht. Die Bibliothek des Instituts weist vor allem in ihrem internationalen Bestand eine bessere Ausstattung auf als vergleichbare Hochschulbibliotheken. Es stehen "die wesentlichen Zeitschriften auch aus kapitalistischen Staaten" zur Verfügung. Das Institut ist mit einer EDV-Anlage IBM 370 ausgestattet, die in ihrer Art die einzige in Polen ist. (Urbanowicz/Adamowitsch, 1981, S. 33 f.) Das Institut ist dem Büro des Ministerrats direkt verantwortlich und wird von einem Minister ohne Geschäftsbereich geführt.

Auf zentraler Ebene gibt es Ausbildungszentren in den Ministerien und in den einzelnen Verwaltungsorganisationen. Ihre Aufgabe besteht darin, die Personalreserve für die Übernahme von Positionen als leitende Direktoren (bzw. Stellvertreter) und als Abteilungsleiter in den Hauptabteilungen von Ministerien und Zentralbehörden sowie als Spezialisten vorzubereiten. Auf Wojewodschaftsebene existieren 26 Fortbildungsinstitute, für deren inhaltliche und didaktische Arbeit ebenfalls das ge-

nannte zentrale Institut in Warschau verantwortlich ist. In diesen Wojewodschaftsinstituten werden neben der Fortbildung bereits in der Verwaltung Beschäftigter (76) die zukünftigen Abteilungsleiter der Bezirksbehörden und die Vorsteher von Gemeinden mit Stadt-Status ausgebildet.
Sowohl auf zentraler wie auf territorialer Ebene werden Führungskräfte von Firmenverbänden, Fabriken und Industriekomplexen vorbereitet. (Urbanowicz/Adamowitsch, 1981, S. 29)

Alle diese Positionen sind im Nomenklatura-Verzeichnis der Partei vermerkt, das im Oktober 1972 dem inneren Parteikern zur Kenntnis gebracht wurde. (77) Daraus ist die Schlußfolgerung zu ziehen, daß der Aufnahme in die Personalreserve das parteipolitische Ausleseverfahren vorausging und für die Personalreserve also nur Personen vorgeschlagen wurden, die a) Parteimitglieder sind und b) vor ihrer Aufnahme in die Reserve von den jeweils zuständigen Parteikomitees (bzw. deren Exekutive) nochmals geprüft und positiv bewertet worden sind.

Gemäß dem bereits erwähnten Beschluß des Ministerrats Nr. 247, der einen wesentlichen Schritt in der Zentralisierung, in der Verrechtlichung und in der Rationalisierung bei der Besetzung von Stellen in der Staatsverwaltung bedeutete, wurde das Nomenklatura-System bereits auf die Kaderreserve ausgedehnt. Paragraph 4, Absatz 2 bestimmt, daß über die Berufung einer Person in die Kaderreserve für einen leitenden Posten, der "besondere gesellschaftlich-politische Anforderungen" stellt, der zuständige Leiter im Einvernehmen mit der zuständigen Instanz der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei entscheidet. Und nach Paragraph 9 dieses Beschlusses sollen auf leitende Positionen in der Staatsverwaltung wie in der Wirtschaft in der Regel nur Personen berufen werden, die zuvor der Kaderreserve angehört haben.

Zwecks Sicherung der Parteiloyalität der Kader in der Staatsverwaltung wie derjenigen, die in die Kaderreserve aufgenommen wurden, traf man noch verschiedene andere Vorkehrungen. Die Verabschiedung eines neuen Arbeitsgesetzbuches (AGB), das am 1. Januar 1975 in Kraft trat, und eine Verordnung des Ministerrats "Über die Rechte und Pflichten der Arbeitnehmer in den staatlichen Behörden" von Ende 1974 zielten gleichfalls auf eine engere Bindung der Staatsangestellten an Staat, Partei und Ideologie ab. Dies drückt sich u. a. aus im Diensteid ("mit allen Kräften zur sozialistischen Entwicklung beitragen") wie in den neuen Voraussetzungen für die Zulassung eines Bewerbers zum öffentlichen Dienst (neben anderem seine "ideologisch-moralische Haltung"). (Lammich, 1976d, S. 288 ff.) Was bisher schon für die Angestellten der territorialen Verwaltungsorgane und praktisch auch für die Bediensteten der zentralen Statsbe-

hörden galt, stellte nunmehr - konsequenterweise - auch ein Kriterium für die politische Auslese der Bewerber dar.

Der Grundsatz also, daß nur solche Personen in den öffentlichen Dienst aufgenommen werden, die eine systemkonforme und mit der Politik der PVAP übereinstimmende Haltung vermuten lassen, wurde in den 1970er Jahren rechtlich stärker abgesichert. Politisch wird dies ohnehin dadurch gewährleistet, daß über die Besetzung von leitenden Positionen die Instanzen der PVAP im Rahmen des Nomenklatura-Systems entscheiden, während bei der Einstellung eines "normalen" Angestellten die zuständigen staatlichen Organe an die jeweils "zuständigen" Parteiinstanzen herantreten, um eine "Stellungnahme", d. h. eine Billigung oder eine Ablehnung zu erhalten.

Unter Gierek begann man also, die Kaderauslese bereits in der Ausbildungs- und Vorbereitungsphase für Führungspositionen anzusetzen, wobei das Kriterium der Parteiloyalität durch das der verwaltungsorganisatorischen und verwaltungstechnischen Qualifikation in höherem Maße als bislang ergänzt werden sollte. Diesem technokratischen Trend entsprach, daß nunmehr auch *andere* als nur mit Parteischulung befaßte Institutionen Aufgaben der Kaderausbildung übernahmen. Das Zentralkomitee der Partei hat ohnehin schon seit jeher über eine Abteilung verfügt, die Kader für die höchsten Positionen im Staatsapparat ausbildet, nämlich das Zentrale Zentrum für die Fortbildung der leitenden Kader beim ZK der PVAP. Dieses Zentrum ist immer noch für die Aus- und Fortbildung der Kader vom Vizewojewoden aufwärts zuständig. (Lezenska, 1976)

Die planmäßige Schulung der Kaderreserve in den neuen Ausbildungszentren begann Anfang 1976. (Ostapczuk, 1976, S. 20) Bereits Anfang 1973 war das oben erwähnte Institut für die leitenden Kader in der Staatsverwaltung gegründet worden (*Instytut Doskonalenia Kadr Kierownyczych Administracji Państwowej*) (Beschluß des Ministerrats vom 8.1.1973, M. P., Nr. 2, Pos. 7), das den Status eines wissenschaftlichen Instituts hat.

Charakteristisch für die technokratische Tendenz in der Entwicklung des administrativen Systems war, daß sie mit einer relativen *Entideologisierung* verbunden war. Zwar dehnte die Partei, indem sie das Nomenklatura-System erweiterte, ihren Monopolanspruch und ihren tatsächlichen Einfluß auf Staat und Gesellschaft aus. Auch verzichtete man keineswegs vollständig auf eine ideologische Ausrichtung. Eine engere Verknüpfung von Partei und Staat war auch mit der im genannten Beschluß des Ministerrats ausgesprochenen Empfehlung beabsichtigt, daß die zur Kaderreserve berufenen Personen zur Mitarbeit in den Kommissionen, Arbeitsgruppen etc., die bei den Parteiinstanzen bestehen, bzw. zu einer anderen gesellschaftlichen Tätigkeit her-

angezogen werden sollen. (Lammich, 1976d, S. 300) Aber die Partei verwässerte ihren Monopolanspruch doch zugleich auch. Dafür ist bezeichnend, daß die politische Schulung, der sich die Kader bzw. die Angehörigen der Kaderreserve nunmehr unterziehen mußten, *nicht* in fachbezogenen Kaderfortbildungsinstitutionen erfolgte, sondern, abgetrennt davon, im Rahmen der von Parteiinstanzen der PVAP direkt geleiteten, besonderen Lehranstalten (Hochschule für Gesellschaftswissenschaft in Warschau, Abenduniversität für Marxismus/Leninismus, Parteischulen usw.) (Lammich, 1976d, S. 300) Es erfolgte hier also eine gewisse, auch organisatorische Trennung von fachlicher Kaderqualifizierung und der Erziehung dieser Kader "im Geiste der Partei".

4.4 Rechtliche Absicherung des bestehenden Parteiensystems

Mit der Novellierung der Verfassung im Jahre 1976 wurde gleichzeitig die Anbindung der beiden anderen in Polen existierenden Parteien - ZSL und SD - verfassungsrechtlich festgeschrieben und zur Grundlage der Nationalen Einheitsfront erklärt. In Artikel 3, Absatz 2 heißt es: "Die Zusammenarbeit der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei, der Vereinigten Volkspartei (die auch Bauernpartei genannt wird, s. u., d. V.) und der Demokratischen Partei bildet die Grundlage der Front der "Nationalen Einheit". Eine Änderung dieses Systems ist somit nach den konstitutionellen Neuerungen von 1976 nur durch eine neuerliche Änderung der Verfassung möglich. Bestrebungen zur Veränderung des bestehenden Parteiensystems z. B. in Form einer politischen Verselbständigung der beiden nichtmarxistischen Parteien oder gar durch die Gründung einer neuen Partei sind aufgrund dieser gesetzlichen Festlegung als verfassungswidrig zu interpretieren. (Lammich, 1976c, S. 409)

Auch die verfassungsrechtliche Institutionalisierung der Front der Nationalen Einheit zielte auf die Festigung der Parteimacht und auf die verfassungsrechtliche Absicherung des bestehenden organisatorischen Rahmens ab, innerhalb dessen in Polen Politik gemacht werden kann. Die Nationale Einheitsfront wurde durch die Novelle zur "gemeinsamen Plattform" erklärt, auf der a) die "Tätigkeit der gesellschaftlichen Organisationen des werktätigen Volkes" zu erfolgen hat, b) der "patriotische Zusammenschluß aller Bürger" bewerkstelligt wird, und die c) "die Lebensinteressen der Volksrepublik Polen" vertritt. (78)

Im Zusammenhang mit den anderen Absätzen des Artikels 3 der novellierten Verfassung wird demnach die Absicht der PVAP be-

stätigt, wonach sie selbst der Organisator für die Tätigkeit der gesellschaftlichen Organisation sowie des "patriotischen Zusammenschlusses aller Bürger" ist. Gleichzeitig wird damit die Doktrin der Übereinstimmung der Interessen der PVAP mit der "Lebensinteressen der Volksrepublik Polen" verfassungsrechtlich fixiert. Denn wenn die Front der Nationalen Einheit die gemeinsame Plattform für jegliche Politik in Polen darstellt, diese Plattform aber die Zusammenarbeit der drei Parteien zur Grundlage hat und innerhalb dieses Parteiensystems bzw. generell in der Gesellschaft die PVAP die "leitende politische Kraft" ist, *dann hat laut Verfassung konsequenterweise die PVAP eine Monopolstellung in der gesellschaftlichen Tätigkeit, im patriotischen Zusammenschluß und hinsichtlich der Vertretung der Lebensinteressen Polens einzunehmen.*

> "Die Prämissen der führenden Rolle der kommunistischen Partei im Staate, der den Sozialismus aufbaut, sind daher folgende:
> 1. Die kommunistische Partei ist im sozialistischen Staat jene politische Kraft, die zur Gänze die Ideologie des Sozialismus repräsentiert; beginnend mit der Vorbereitung und Durchführung des revolutionären Aktes der Machtergreifung im sozialistischen Staat, führt sie diese Ideologie ins praktische Leben ein, indem sie die Prozesse des Aufbaus einer neuen, sozialistischen Gesellschaft leitet.
> 2. Die kommunistische Partei ist, indem sie konsequent das Programm des sozialistischen Aufbaus verwirklicht, nicht nur eine Partei der Arbeiterklasse, sondern auch eine allgemein-nationale Partei. Die Verwirkichung des sozialistischen Programms dient nämlich den Interessen der gesamten Welt der Arbeit, des ganzen Volkes, dessen wichtigster Teil die Arbeiterklasse darstellt."
>
> (Sadowski, 1969, S. 53)

Dem entspricht denn auch die Einschätzung der Rolle der beiden anderen Parteien. Die Vereinigte Bauernpartei, so der Staats- und Verfassungsrechtler Gwiźdź, "arbeitet sehr eng mit der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei zusammen, sie anerkennt die führende Rolle der letzteren im gesellschaftlichen und staatlichen Leben. Die Vereinigte Bauernpartei verkündet, obwohl sie keine marxistische Partei ist, das Programm des Aufbaus des Sozialismus in Polen unter der Leitung der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei." Die dritte in Polen legal existie-

rende Partei, die Demokratische Partei, nimmt nach Gwiźdź "insofern eine ähnliche Haltung wie die Vereinigte Bauernpartei ein, als sie, ohne eine marxistische Partei zu sein, auch auf dem Boden des Aufbaus des Sozialismus steht und auch sehr eng mit der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei zusammenarbeitet und ihre führende Rolle anerkennt." (Gwiźdź, 1966, S. 19 f.)

Sadowski versucht diese Gleichschaltung damit zu rechtfertigen, daß eine fortschreitende soziale und politische Integration der Gesellschaft stattfinde, die immer mehr zugunsten der PVAP tendiere und die PVAP in immer höherem Maße zu einer Partei gesamtnationalen Charakters mache. (Sadowski, 1969, S. 224 ff.) Damit einher gehe ein Prozeß der "Verparteilichung" verschiedener gesellschaftlicher und Berufsschichten wie auch eine Annäherung der Programme der verbündeten Parteien an das des sozialistischen Aufbaus, das durch die PVAP repräsentiert werde.

> *"Die Evolution des gesellschaftlichen Bewußtseins findet ihren Ausdruck nicht nur in den schon besprochenen Prozessen der Verparteilichung verschiedener sozial-beruflicher Milieus, sondern auch in der Evolution der ideologischen Plattformen und Programme der verbündeten Parteien,* die sich von Klassen- und liberal-demokratischen Positionen zu einer Position der sozialistischen Demokratie entwickelt haben. Diese Programme beinhalten gegenwärtig die volle Befürwortung der sozialistischen Grundlagen der gesellschaftlichen Entwicklung sowie der Grundlagen des Programms des Aufbaus des Sozialismus in unserem Land, das durch die PVAP vorgestellt wird."
> (Sadowski, 1969, S. 240)

Bezüglich der Nationalen Einheitsfront geht es laut Gwiźdź darum, daß sich "um das politische Dreiparteienbündnis unter der Führung unserer Partei alle vitalen gesellschaftlichen Kräfte scharen". (Gwiźdź, 1966, S. 22) Dem entspricht in praktischer organisatorischer Hinsicht, daß die auf zentraler und lokaler Ebene bestehenden Komitees der Nationalen Einheitsfront von den entsprechenden Instanzen der PVAP organisiert werden. (Lammich, 1976c, S. 409 f.)

Diese Komitees der Front der Nationalen Einheit stellen auch die Kandidatenlisten für die Wahlen zu den Nationalräten bzw. zum Sejm auf. Den verpflichtenden Bestimmungen der alten Verfassung und des Wahlrechts gemäß hatten die "politischen und gesellschaftlichen Massenorganisationen der Werktätigen in Stadt und Land" die Kandidaten aufzustellen. Allerdings hatte

sich in Polen schon lange "der Brauch eingebürgert, daß die Kandidaten zu Sejm-Abgeordneten und Volksratverordneten von den zuständigen Komitees der Einheitsfront der Nation im ganzen Land aufgestellt werden". Ermöglicht werde das dadurch, daß die Komitees "hierzu von allen politischen Parteien, Berufsorganisationen und auch gesellschaftlichen Organisationen bevollmächtigt" worden seien. (Gwiźdź, 1966, S. 34)

Auch diese Praxis wurde durch die Novellierung der Verfassung im Jahre 1976 verfassungsrechtlich festgeschrieben. Organisatorisch ist die sog. "Verständigungskommission" (*komisja porozumiewawcza stronnictw politycznych*) der Nationalen Einheitsfront auf der jeweiligen Verwaltungsebene befugt und gehalten, die Entscheidung über die Aufstellung der Kandidaten zu treffen. Diese Verständigungskommission besteht aus Vertretern der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei, der Demokratischen Partei sowie der Vereinigten Volkspartei. Dieser Parteienblock bestimmt also, wer in den Nationalräten bzw. im Sejm einen Abgeordnetensitz bekommt, wobei der PVAP natürlich auch hier die "führende Rolle" zukommt.

Auch Sadowski ist der Auffassung, daß die PVAP darüber zu befinden habe, welchen Platz die "verbündeten Parteien" einzunehmen haben.

> "Weil die Realisierung des Programms des sozialistischen Aufbaus die grundlegende Aufgabe des sozialistischen Staates ist, erfüllt die kommunistische Partei naturgemäß in ihm die führende Rolle. Von daher, gemäß dem Prinzip ihrer führenden Rolle im Parteiensystem, ergeben sich auch andere Prinzipien des Funktionierens dieses Systems sowie spezifische Funktionen der verbündeten Parteien. *Die Rolle der kommunistischen Partei bestimmt nämlich den Platz der verbündeten Parteien in der Struktur des Parteiensystems als Parteien, die programmatisch ihre* (der PVAP, d. V.) *Führung anerkennen.*"
> (Sadowski, 1969, S. 59)

Sadowski schließt in diesem Zusammenhang ausdrücklich aus, daß die anderen beiden Parteien in ein Konkurrenzverhältnis mit der PVAP treten dürften.

> "Die Konsequenz daraus ist ihre Teilnahme an der Verwirklichung der Aufgaben des Aufbaus des Sozialismus gemäß dem Prinzip des interparteilichen Bündnisses, unter Ausschluß der Rivalität und der zwischenparteilichen Konkurrenz." (79)

Verfassungsrechtlich festgeschrieben wurde auch die Praxis, einzig und allein gemäß der von der "Verständigungskommission" aufgestellten Einheitsliste zu wählen, die einen realen Einfluß der Wähler auf die Zusammensetzung der Vertretungsorgane faktisch ausschließt. (80)

Exkurs: Der Bau der Fakultät für Geographie und Geologie an der Universität in Kattowitz

Der Weg, den die Entscheidungsprozesse in der Staatsverwaltung nehmen, verläuft oftmals außerhalb der legal fixierten Verhaltensmuster. Dem Gesetz nach ist eine bestimmte hierarchische Ordnung vorgeschrieben. In Wirklichkeit hält man sich oft nicht an das rechtlich festgelegte System der Entscheidungsfindung, sondern handelt nach einem anderen Verhaltenskodex.

Die Verwaltungsorgane in Wirtschftsunternehmen, Institutionen usw. entscheiden in bestimmten Fällen autonom, in anderen muß die Genehmigung übergeordneter Organe eingeholt werden. Wenn z. B. die Abteilung einer Universität technische Apparaturen anschaffen will, dann ist dies eine inneruniversitäre Angelegenheit, soweit die Universität über die dazu benötigten Mittel verfügt.

Nicht so beispielsweise bei Bauvorhaben. Im Falle eines Bauprojekts muß mit übergeordneten staatlichen Stellen eine Übereinkunft erzielt, eine Baugenehmigung eingeholt werden usw. Hat die Verwaltung einer Universität bzw. deren Parteikomitee einen entsprechenden Beschluß gefaßt, besteht der zweite Schritt in der Regel darin, die Zustimmung der Instanz der übergeordneten Verwaltungsebene einzuholen.

Wenn eine Universität den Antrag stellt, für eine bestimmte Fakultät ein neues Gebäude errichten zu lassen, dann ist diesem Antrag eine Abstimmung zwischen dem Rektor der Hochschule, der Universitätsverwaltung und dem Parteikomitee der Universität - meist ohnehin eine Personalunion - vorausgegangen. Danach wird die Wojewodschaftsverwaltung sowie das Bezirkskomitee der Partei in der Angelegenheit konsultiert. Die Zustimmung oder Ablehnung des Parteikomitees auf dieser Ebene - meist nicht in offizieller Form schriftlich fixiert - ist bereits entscheidend dafür, ob der Antrag an die zuständigen zentralen Stellen weitergeleitet wird.

Der Nationalrat hat in diesem System der Entscheidung nur eine Alibi-Funktion. Ist die betreffende Angelegenheit von der Wojewodschaftsverwaltung bzw. vom Parteikomitee beschlossen worden, ist der Entscheidungsprozeß de facto abgeschlossen.

Der Nationalrat erhält eine das Vorhaben betreffende Vorlage, der die Abgeordneten zustimmen. Das System der "führenden Rolle" der Partei und ihres Nomenklatura-Systems, das die "gewählten" Organe aller Ebenen den jeweiligen Parteikomitees und seinen Beschlüssen subordiniert, garantiert, daß eine Opposition nennenswerten Ausmaßes oder gegen die Parteientscheidungen gerichtete Beschlüsse praktisch nie zustandekommen. Was in Zusammenspiel und in Absprache zwischen Partei und Verwaltung (vor 1975 der zuständigen Verwaltungsabteilung bzw. dem Präsidium des Nationalrats) beschlossen worden ist, das wird in Angriff genommen und oft auch erst nachträglich vom Nationalrat "abgesegnet".

Gibt es keinen nennenswerten Widerspruch gegen ein geplantes Vorhaben in der Stadt- oder der Wojewodschaftsverwaltung bzw. im Parteikomitee selbst, können eventuell auftretende Widerstände zentraler Instanzen in vielen Fällen erfolgreich umgangen werden. Es gibt genügend Beispiele dafür, daß in Wojewodschaften ganze Baukomplexe realisiert worden sind, und zwar ohne Zustimmung oder auch gegen das ausdrückliche Verbot der Zentrale (d. h. der Zentralverwaltung oder des Zentralkomitees der Partei bzw. der zuständigen ZK-Abteilung). (GP 090284, S. 1 f.)

Selbstverständlich verfügen die Wojewodschaften auch für Bauvorhaben über einen regionalen Fonds, der allerdings auf Projekte einer bestimmten Größenordnung begrenzt ist. Z. B. liegt der Bau von Grundschulen oder Fachschulen in der Kompetenz der Wojewodschaft. Bei größeren Vorhaben, die Investitionen in der Industrie betreffen, oder auch in der Frage des Baus und Ausbaus von Universitäten, sind die regionalen Stellen von der Zustimmung der zentralen Instanzen abhängig. Demgemäß werden solche Vorhaben nicht aus dem regionalen, sondern aus dem zentralen Baufonds finanziert. Auf der Ebene der Verwaltung müssen alle Investitionen, die in den Hochschulen vorgenommen werden, vom Ministerium für Wissenschaft, Technik und Hochschulwesen akzeptiert werden. (81)

Die Entstehungsgeschichte der Schlesischen Universität in Kattowitz ist ein bezeichnendes Beispiel für die Austragung von Interessengegensätzen zwischen zentralen und regionalen Eliten und der spezifischen Art der "Lösung" solcher Widersprüche. Lokalpatriotismus und Geltungsdrang, auf die Expansion von Macht und ihre Darstellung in reputationsträchtigen Symbolen gerichtete Ambitionen sind oft der Hintergrund für das Bestreben, Prestigeobjekte zu errichten, gegenüber anderen Wojewodschaften und Städten Vorteile zu erringen und sich gegenüber der Zentrale durchzusetzen, wenn diese den lokalen oder regionalen Anliegen nicht gerecht werden will oder kann.

Freilich hängt es von der Macht und vom Einfluß v. a. des Ersten Parteisekretärs der Wojewodschaft ab, inwieweit sich lokale oder regionale Interessen gegen die Zentrale realisieren lassen. Es ist schwer vorstellbar, daß in irgendeiner anderen Region Polens eine Universität auf jene Art hätte entstehen können, wie dies bei der Schlesischen Universität in Kattowitz der Fall gewesen ist. Dennoch dürfte dieser Fall keineswegs untypisch sein, mag sich eine solche Praxis in anderen Regionen auch in anderen Dimensionen bewegen.

Die Universität von Kattowitz hat bereits existiert und gearbeitet, als es noch immer keine Genehmigung für den Bau universitärer Einrichtungen in der Hauptstadt des schlesischen Reviers gegeben hat. (82) Dort, wo die Verwaltung der Universität geplant war, wurde zunächst eine Grundschule eingerichtet - der Bau von Grundschulen liegt in der Kompetenz der Wojewodschaft, die Errichtung einer Universität dagegen hängt, wie angemerkt, von der Zustimmung des Hochschulministeriums bzw. des Zentralkomitees der Partei ab. Nachdem die "Grundschule" eingerichtet war, baute man weiter. Man behalf sich vorerst damit, in Kattowitz eine *Zweigstelle der Jagiellonischen Universität* (Krakau) zu eröffnen. Das wiederum war juristisch möglich, weil die Bezirke in bilateralen Vereinbarungen derartige Entscheidungen treffen konnten. In Wirklichkeit war diese *Zweigstelle* bereits die eigene, Kattowitzer Universität, der dann auch noch die Pädagogische Hochschule angegliedert wurde.

Auf der gleichen Ebene bewegte sich das Bemühen, in Kattowitz die angesehenste und größte Fakultät für Geographie und Geologie in ganz Polen anzusiedeln. Das für diese Fakultät geplante Hochhaus wurde errichtet, ohne daß Warschauer Stellen je eine Genehmigung dafür erteilt hätten.

Woher kamen die finanziellen Mittel für solche gigantischen Vorhaben? Selbstverständlich wurde nicht die gesamte Schlesische Universität aus Grundschulmitteln errichtet. Man wandte ein Manöver an, das nicht nur in Polen verbreitet ist. Um eine Investition tätigen zu können, mußte das geplante Vorhaben genehmigt und ein "Investitionstitel" (*Tytuł inwestycyjny*) eingerichtet worden sein, der die für das Projekt bewilligten finanziellen Mittel enthält. Ist es nicht möglich, einen Investitionstitel für ein geplantes Bauvorhaben zu erhalten, wird nicht selten versucht, das neue Projekt an einen oder mehrere bereits bestehende Investitionstitel "anzuschließen". Aus diesen werden dann die Finanzmittel für jenes Projekt entnommen, für das keine Genehmigung erteilt worden ist. Diese Vorgehensweise bewegt sich insofern in einer Grauzone, als Anschlußprojekte in einem bestimmten Rahmen möglich sind.

Charakteristisch für die Stellung der Nationalräte, der Verwaltung und der Kontrollinstanzen in ihrem Verhältnis zur Partei ist der Modus, demgemäß Kontrolle ausgeübt oder auch unterlassen wird. Wird ein Investitionstitel für ein nicht genehmigtes Projekt der genannten Größenordnung verwendet, wissen die Bank, die die Finanzmittel zur Verfügung stellt, und die Kontrolleure der Bank in der Regel genau, worum es sich in Wirklichkeit handelt. Die Tatsache, daß höchste (regionale) Parteiinstanzen hinter solchen Entscheidungen stehen, genügt, jegliche Kontrolle zu unterbinden.

Freilich ist beim genannten Beispiel in Rechnung zu stellen, daß Gierek *aus Kattowitz* in die Parteizentrale kam, in Schlesien seine wesentliche Machtbasis hatte und Grudzień, der ihm als Parteiführer in Kattowitz folgte, seine "rechte Hand" war. Wesentlich aber ist, daß hier

1. der latent vorhandene Gegensatz von gesamtstaatlichen und regionalen bzw. lokalen Interessen zutage tritt,
2. die Brüche deutlich werden, die innerhalb des Systems des demokratischen Zentralismus, zwischen verschiedenen Ebenen der Partei existieren und
3. zugleich die Besonderheit zu sehen ist, in der die "führende Rolle" der Partei realisiert wird. Diese "führende Rolle" stellt sich offenbar nicht allein als Steuerung aller Bereiche der Gesellschaft von einer Parteizentrale aus (Politbüro, Zentralkomitee) dar, sondern kann offensichtlich auch zur Entstehung von Gegenmacht führen - organisiert von regionalen oder lokalen Parteiführern, die Sonderinteressen haben und auch durchzusetzen vermögen.

5. DIE INTENSIVIERUNG DES PARTEIEINFLUSSES AUF DIE VERWALTUNG IN DEN 1970ER JAHREN

Im vorangegangenen Kapitel wurden die theoretischen Legitimationsmuster und die Maßnahmen beschrieben, die unter Gierek auf der rechtlichen Ebene das Parteimonopol in der Staatsverwaltung rechtfertigen, legalisieren und absichern sollten. Nachfolgend geht es vor allem um die reale Entwicklung des Parteieinflusses in der Staatsverwaltung, soweit sie durch die Verwaltungsreformen bedingt war.

Der Aufbau eines Systems von "Schlüsselbetrieben", die direkt dem Zentralkomitee unterstellt wurden, wie in Kapitel 5.1 dargelegt wird, ist hier insofern von Belang, als diese Wirtschaftseinheiten aus der sonstigen Wirtschaftsverwaltung herausgelöst wurden und sich damit für diese Betriebe in den Regionen und Städten eine spezifische Konstellation der Entscheidungskompetenzen herausgebildet hat. Die Machtverhältnisse haben sich dadurch weiter zugunsten der Parteizentrale bzw. dem Parteisekretär eines "Schlüsselbetriebs" verlagert, was gleichzeitig mit dem Auftreten neuer Widersprüche zwischen Parteispitze, Regionalverwaltung, Regionalkomitee der Partei und "Schlüsselbetrieb" verbunden war. Eine Vielzahl von empirischen Untersuchungen stellen sowohl dadurch wie generell durch die Zentralisierung im wirtschaftlichen Bereich eine Schwächung der Kompetenzen und der Positionen der territorialen Verwaltung und insbesondere der Nationalräte der untersten Verwaltungsebene fest. (83)

5.1 Der Aufbau eines Systems von "Schlüsselbetrieben"

In den 1970er Jahren wurden die nach Ansicht der Parteispitze wichtigsten Betriebe Polens in ein Sonderverhältnis "direkter Abhängigkeit" gebracht, um sie auf diese Weise besser kontrollieren zu können und rentabler zu machen. Für "innerparteiliche Zwecke" wurde eine Liste aufgestellt, die erst 164 und später 192 Unternehmen umfaßte. Im Fall dieser Unternehmen hat sich der Parteiapparat des ZK direkt an die Grundeinheiten der PVAP in den betreffenden Betrieben gewandt und in Zusammenarbeit mit

ihnen seine ökonomischen und politischen Vorstellungen umzusetzen versucht. Das bedeutete, die Verwaltung (Nationalräte, Verwaltungsämter) wie die Parteiorganisation der territorialen Einheit, in der das Unternehmen angesiedelt war, die Verwaltung bzw. die Parteiorganisation der übergeordneten Verwaltungseinheit sowie das zuständige Ministerium wurden als Verantwortliche bzw. als Zwischen- und Vermittlungsebenen ausgeschaltet. Ein Teil der Generaldirektoren dieser Betriebe fiel unter die Nomenklatura des ZK. (Ajnenkiel, 1977, S. 184; Ito, 1983, S. 119)

Entwickelt wurde diese Idee einer direkten Verbindung zwischen den "Schlüsselbetrieben" und dem Zentralkomitee nach den Ereignissen im Dezember 1970. (84) Die Auswahl dieser Betriebe erfolgte nicht in erster Linie nach ökonomischen, sondern vornehmlich nach politischen und sozialen Gesichtspunkten. Unter diesen Unternehmen befinden sich nicht nur die größten Kohlegruben und Eisenhütten, sondern Betriebe aller Branchen und in allen Landesteilen. Das Ziel war, vermittels dieses Netzes zu allen wesentlichen industriellen Schwerpunkten und zahlenmäßig größten Arbeiteragglomerationen in ganz Polen eine direktere Verbindung zwischen der Parteiführung und den Unternehmen herzustellen. Man wollte in der Zukunft nicht noch einmal, wie im Dezember 1970, von einer möglicherweise ähnlichen Entwicklung in den Betrieben überrascht und überrollt werden, sondern darüber informiert sein, was sich in der Industriearbeiterschaft abspielt; und man wollte die Möglichkeit haben, eventuelle Konflikte schnell, direkt und ohne Zwischenebenen regeln zu können. Die Idee bestand darin, daß über diese direkte Verbindung zu diesen Betrieben die zentralen Schaltstellen der Produktion und die zentralen Konzentrationspunkte der Arbeiterschaft im Lande besser von der Partei kontrolliert und in Griff gehalten werden könnten.

Auf diese Weise sollte das Informationssystem der Zentrale verbessert und die Informationsabteilung beim ZK der PVAP direkter mit Nachrichten aus den Industriezentren versorgt werden. Daß die Praxis der Beschönigung und der Selektion von Informationen dennoch nicht eliminiert werden konnte, zeigte sich bereits im Jahre 1976, als - entgegen den Einschätzungen der Zentrale - die Arbeiter auf Preiserhöhungen mit ausgedehnten Streiks reagierten.

Die Sitzungen der Ersten Parteisekretäre dieser "Schlüsselbetriebe" fanden immer im Zentralkomitee in Warschau statt. (GP 090284, S. 12) Die Stadt- bzw. die Bezirkskomitees der Partei und ihre Ersten Sekretäre haben in bezug auf diese ausgewählten Unternehmen keine Entscheidungsbefugnis. Das Nomenklatura-System wird für diese Betriebe von der Zentrale selbst

gehandhabt. In Fällen, da eine Gemeinde, in der ein solches Unternehmen angesiedelt ist, Maßnahmen ergreift oder Beschlüsse faßt, die in irgendeiner Weise die Interessen des "Schlüsselunternehmens" tangieren, besteht eine Konsultationspflicht des Gemeinderats bzw. des Gemeindeamts gegenüber dem Zentralkomitee. Auch dies ist keine schriftlich fixierte Vorschrift, sondern Bestandteil jenes Verhaltenskodex', an den sich die betreffende Gemeinde, die Stadt oder der Bezirk zu halten haben.

Diese Regelung bedeutete insofern einen Eingriff in die Struktur des regionalen Machtgefüges, als der Einfluß der regionalen bzw. der lokalen Partei- und Verwaltungsspitze auf die wichtigsten lokalen Produktionseinheiten (damit aber eben auch auf andere Angelegenheiten von lokaler oder regionaler Bedeutung) eliminiert bzw. noch weiter eingeschränkt wurde. Davon waren nicht nur Städte wie Dąbrowa Górnicza betroffen, wo sich die "Kattowitzer Hütte" befindet, sondern auch die Partei- und Verwaltungsspitzen solcher Städte wie Krakau mit dem Industriezentrum Nowa Huta, das nunmehr ebenfalls der "direkten Anleitung" durch das ZK unterlag. Seitdem ist die reale Machtposition des Ersten Parteisekretärs bzw. des Wojewoden von Krakau kaum größer als die des Ersten Parteisekretärs bzw. des Generaldirektors der Lenin-Hütte. (85)

Aber die Machtverteilung war auch in solchen Fällen nicht überall gleich, sondern von bestimmten politischen Konstellationen abhängig. Die Machtbasis von Grudzień, dem Ersten Sekretär der Partei in der Region Kattowitz, war fast unbeschränkt. Seine Position wurde von Gierek protegiert, weil Grudzień einer seiner herausragenden Stützen war, sein Duz-Freund, seine rechte Hand, der langjährige Stellvertreter und Intimus Giereks, als dieser selbst noch Parteichef in Kattowitz gewesen war.

5.2 Nationalrats-Vorsitzender und Parteisekretär

Auf der 1. Landeskonferenz der PVAP im November 1973 wurde eine Maßnahme beschlossen und öffentlich bekanntgegeben, die in der Geschichte der kommunistischen Staaten wohl das Signum des Beispiellosen beanspruchen kann. Außergewöhnlich ist nicht so sehr der sich aus dem Beschluß ergebende Tatbestand, der ohnehin schon vordem wenigstens z. T. Realität gewesen war. Kurios scheint eher der auch noch in großer Aufmachung bekanntgemachte Verzicht auf demokratische Legitimationsmuster. Entschieden wurde nämlich, daß künftig die Ersten Sekretäre der jeweiligen Parteikomitees der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei als Vorsitzende der Nationalräte aller Ebenen einzusetzen sind. (Deklaration ..., 1973, S. 3)

Ideologisch begründet wurde diese Entscheidung ganz lapidar wie folgt: Bei der "Verfügung, die ersten Sekretäre der PVAP-Komitees zu Vorsitzenden der Nationalräte in den Wojewodschaften und in den Kreisen zu wählen, ... ging man von der führenden Rolle der marxistisch-leninistischen Partei als Avantgarde der Arbeiterklasse in unserer Gesellschaft und in unserem Staat aus." (Awertschenko, 1974, S. 51)

In bezug auf die Gemeinde-Nationalräte, deren Vorsitzende in Zukunft ebenfalls die Ersten Sekretäre der Gemeindekomitees der PVAP zu sein hatten, begründete Z. Janku den genannten Beschluß folgendermaßen:

> "Den vorrangigen Platz und das politisch inspirierende Zentrum im gesamten gesellschaftlich-politischen Modell der Gemeinde nimmt die Gemeindeorganisation der PVAP ein. Diese Position der PVAP in der Gemeinde folgt direkt aus dem zitierten Art. 3, Abs. 1 der Verfassung ('Die führende politische Kraft der Gesellschaft beim Aufbau des Sozialismus ist die Polnische Vereinigte Arbeiterpartei', d. V.). Diese Rolle der Gemeindeorganisation der Partei wird auch durch Akte der Partei (*akty partii*) vorgeschrieben. Z. B. lauten die *Richtlinien des VI. Plenums des ZK der PVAP*, das im Jahre 1972 stattfand, daß die Gemeindeorganisation der Partei die führende politische Kraft in dem Gebiet ihrer Tätigkeit ist."
> (Janku, 1977, S. 90)

Diese "führende Rolle" wird von Janku als politisches Handeln interpretiert, das sich auf praktisch alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens in der Gemeinde zu erstrecken habe: "Die führende Rolle der Gemeindeorganisation der Partei im Verhältnis zu allen anderen in der Gemeinde tätigen Organisationen drückt sich unter anderem in der Ausarbeitung des Programms der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Entwicklung der Gemeinde aus, in der Durchführung einer ideologischen Arbeit, gestützt auf die marxistisch-leninistische Ideologie" bis hin zur "Realisierung der Kontrollfunktion gegenüber den Gemeindebehörden und den Organen der Verwaltung sowie anderen gesellschaftlich-wirtschaftlichen Institutionen, die auf dem Gebiet der Gemeinde tätig sind". (Janku, 1977, S. 90)

Bei Janku wird der Anspruch auf die führende Rolle des Parteikomitees in der gesellschaftlichen Tätigkeit der Gemeinde und ihrer Verwaltungsorgane wie des Gemeinde-Nationalrats als Recht auf die absolute Vormachtstellung der PVAP interpretiert. Janku meint unverblümt, daß das Gemeindekomitee der Partei dem

Gemeinderat und dem Gemeindevorsteher den Inhalt ihrer Tätigkeit vorzuschreiben, daß das Komitee seine Ansichten qua entsprechender Kaderpolitik in der Gemeindeverwaltung durchzusetzen habe. Die Aufgabe der Abgeordnetengruppe der PVAP im Nationalrat sei, die Realisierung der Parteipolitik im Rat sicherzustellen, den Parteieinfluß und die Autorität der Partei unter den Parteilosen zu vertiefen, dem Parteikomitee Bericht zu erstatten, das wiederum die Beschlüsse für die weitere Arbeit der Abgeordnetengruppe trifft. Diese Entscheidungen hätten dann wieder von der Abgeordnetengruppe auf den Ratssitzungen umgesetzt zu werden. Garantiert werden müsse dies u. a. dadurch, daß die PVAP-Abgeordneten die zahlenmäßig stärkste Gruppe darstellen.

> "... man kann u. a. folgende Formen der Realisierung der Führung der Partei durch die Parteiorganisation in der Gemeinde gegenüber dem Gemeinde-Nationalrat und der Gemeindeverwaltung aufzählen:
> die Festlegung eines allgemeinen Programms der Tätigkeit des Gemeinde-Nationalrats und des Vorstehers der Gemeinde, die Festlegung der grundlegenden Aufgaben dieser Organe, die Kontrolle sowie die Hilfeleistung bei ihrer Realisierung, die Meinungsäußerung zu den Projekten bezüglich der grundlegenden Rechtsakte, die vom Gemeinde-Nationalrat und dem Vorsteher der Gemeinde beschlossen werden, die ständige Zusammenarbeit mit den Organen des Rats und mit den Ratsmitgliedern, die Leitung der Gruppe der Ratsmitglieder der Partei sowie der Parteiorganisation im Gemeindeamt, das Wachen über die richtige Kaderpolitik im Apparat der Gemeindeverwaltung, die Anhörung der Berichte über die Tätigkeit der Räte und der Beschäftigten der Gemeindeverwaltung, die Mitglieder der PVAP sind, sowie die Bewertung ihrer Tätigkeit, die Aufrechterhaltung eines ständigen Kontakts mit der Bevölkerung der Gemeinde mit dem Ziel, eine Bewertung der Tätigkeit der leitenden Organe durch die Gesellschaft zu erhalten.
> Die Institution, aus der in erster Linie das Gemeindekomitee der Partei für die Führung der Arbeit des Gemeinde-Nationalrats Nutzen zieht, ist die Gruppe der Ratsmitglieder der Partei. Die Aufgabe dieser Gruppe besteht laut Art. 57 des Parteistatuts in der Sicherstellung der Verwirklichung der Politik der Partei durch den Nationalrat, die Vertiefung des Einflusses und der Autorität der Partei unter den Parteilosen,

die Stärkung der parteilichen und der staatlichen Disziplin, der Kampf gegen den Bürokratismus sowie die Entwicklung der Aktivität der Gesellschaft für die Verwirklichung der von der Partei gestellten Aufgaben. Die Gruppe der Ratsmitglieder, die der Partei angehören, informiert und erstattet über ihre Tätigkeit vor dem Gemeindekomitee der Partei Bericht, das, nachdem es die Ansichten der Mitglieder der Gruppe angehört und über die Angelegenheiten diskutiert hat, die Entscheidungen trifft, die politisch für alle Ratsmitglieder der Partei verbindlich sind. Sie verwirklichen dann die Entscheidungen auf der Ratssitzung, indem sie mit den Ratsmitgliedern des ZSL und des SD sowie den Parteilosen zusammenarbeiten. Übrigens stellt die angeführte Gruppe die zahlenmäßig stärkste Gruppe der Mitglieder des Gemeinde-Nationalrats, was eine der Garantien für die führende Rolle der Partei im Staate darstellt."
(Janku, 1977, S. 92)

Mit dem Beschluß der 1. Landesparteikonferenz sei sozusagen eine "höhere Stufe" in der Ausübung der "führenden Rolle" der Partei erklommen worden, indem verstärkt über den indirekten Einfluß hinaus, den die Partei im Gemeinde-Nationalrat mit Hilfe ihrer Abgeordneten ausübe, "direkte Mittel" zur Anwendung gebracht würden:

"Das Gemeindekomitee der PVAP übt nicht nur vermittels der Abgeordnetengruppe der Partei Einfluß auf den Gemeinde-Nationalrat aus. Seit dem Jahre 1973 nutzt man zu diesem Zwecke verstärkt direkte Mittel. Als Folge der Realisierung einer der Direktiven der 1. Landeskonferenz der PVAP ist es nämlich im Lande bereits üblich, die Funktion des Vorsitzenden des Gemeinde-Nationalrats mit der Funktion des Ersten Sekretärs des Gemeindekomitees der PVAP zu verbinden. In der überwiegenden Anzahl der Gemeinden ist darüber hinaus einer der stellvertretenden Vorsitzenden des Gemeinde-Nationalrats ein Sekretär oder ein anderes Mitglied der Exekutive des Gemeindekomitees der Partei."
(Janku, 1977, S. 93)

Janku stellt auch eine positive Entwicklung fest, was die Einflußnahme der Partei auf den Gemeindevorsteher und das Verwachsen des Parteiapparats mit dem Verwaltungsapparat betrifft:

"Auf ähnlichen Wegen wird der Einfluß der Partei auf die Tätigkeit des Gemeindevorstehers ausgeübt, was bedeutend durch die Tatsache erleichtert wird, daß über 75 % der Gemeindevorsteher im Land Mitglieder der PVAP sind und oftmals auch Mitglieder der Exekutive des Gemeindekomitees der Partei."
(Janku, 1977, S. 93)

Daß dieser Beschluß der Partei eindeutig gegen jene Bestimmung in der Verfassung verstieß, nach der die Vorsitzenden der Volksvertretungen aus den Reihen der Nationalräte zu wählen sind, wurde in keiner offiziellen Publikation erwähnt. Um eine rechtliche Grundlage für die Ausführung des Parteibeschlusses in dem Fall zu schaffen, daß der Erste Sekretär des Parteikomitees gar nicht Abgeordneter des Nationalrats ist, dessen Vorsitzender er zu sein hat, wurde in das Gesetz *über die Änderung des Gesetzes über die Nationalräte* (1975) ein Artikel aufgenommen, der die Kooperation einer Person in den Nationalrat ermöglicht.

Gleichzeitig mit dieser personellen Regelung wurde eine organisatorische Maßnahme getroffen, die die Präsidien der Nationalräte betraf. Sie sollten von nun an die Arbeit der Räte in höherem Maße koordinieren und eine stärkere Autorität bezüglich der Durchführung der Aufgaben der Räte beanspruchen. (86) Auch dies ist unter dem Aspekt des Verhältnisses zwischen dem Parteikomitee und der Verwaltungseinheit der jeweiligen Ebene von Belang. Denn im Gegensatz zum gesetzlich fixierten Verfahren richteten die Parteiinstanzen ihre Richtlinien und Weisungen oftmals unter der Umgehung der Nationalräte direkt an die Nationalrats-Präsidien (bzw. an die einzelnen Organe der Fachverwaltung, also an die Abteilungen). Es kam und kommt offenbar nicht selten vor, daß Beschlüsse der Parteiinstanzen, die die Tätigkeit der Nationalräte betreffen, den Mitgliedern der Räte erst gar nicht bekanntgemacht werden. Diese Praxis hatte, wie bereits oben angemerkt, auch im polnischen Schrifttum eine entsprechende Kritik zur Folge. (87)

Berücksichtigt wurden in dem genannten Beschluß der 1. Landesparteikonferenz der PVAP auch die mit der PVAP verbündeten Parteien. Demnach waren die Präsidenten der Komitees der Vereinigten Volkspartei (ZSL) und die Vorsitzenden der Komitees der Demokratischen Partei (SD) auf allen Ebenen der territorialen Verwaltung als Vertreter des Vorsitzenden des Nationalrats - also des Ersten Sekretärs der PVAP - einzusetzen. Dazu J. Łętowski:

"Eine besondere Rolle spielt der Vorsitzende des Nationalrates, der die Sitzungen des Rates und des Prä-

sidiums führt und in dessen Namen auch unaufschiebbare Aufgaben wahrnimmt. Hier kam es ebenfalls zu einer sehr wichtigen Neuerung. Es wurde festgesetzt, daß die politische Unterstützung der Arbeiterpartei und aller anderen in der Nationalen Einheitsfront vereinigten Parteien für die Position und Tätigkeit des Rates einen deutlichen Ausdruck finden sollte. Diese Unterstützung hat mit gleichzeitiger Befestigung der führenden Rolle der Partei der Arbeiterklasse der durch die 1. Landesparteikonferenz der PVAP angenommene Grundsatz gebracht, nach dem die Ersten Sekretäre der Wojewodschafts- und Kreiskomitees der PVAP als Vorsitzende der Nationalräte und die Präsidenten der Komitees der Vereinigten Volkspartei und die Vorsitzenden der Komitees der Demokratischen Partei als Vertreter des Ratsvorsitzenden vorgeschlagen und gewählt wurden."
(Łętowski, 1975, S. 153 f.)

Auf einen kurzen Nenner gebracht, bedeutete dieser Beschluß nichts anderes als die "institutionelle Zusicherung der führenden Rolle der PVAP in der Arbeit der Nationalräte", die zum Ausdruck bringe, "daß die leninistische Konzeption der Volksmacht die Grundlage der Reform bildet." (Łętowski, 1975, S. 154) Es war dies die offizielle Bestätigung des Nomenklatura-Systems im Bereich der Leitung der Nationalräte aller Ebenen, der offene Verzicht auf die (von breiten Teilen der Bevölkerung allerdings ohnehin schon vordem als Farce erachtete, weil scheindemokratische) Legitimation des Rats-Vorsitzenden, der bislang "aus den Reihen des Nationalrats" gewählt worden war.

Mit diesem Beschluß wurde auch die bislang verbal aufrechterhaltene, freilich in der Praxis nicht bestehende Kompetenz der Nationalräte aufgegeben, ihr Präsidium selbst zu bestimmen. Die Vorsitzenden der Nationalräte, also die Ersten Parteisekretäre der PVAP, waren automatisch auch die Vorsitzenden der Präsidien. Die Ersten Sekretäre der anderen Parteien wurden ebenso automatisch zu Mitgliedern des Präsidiums. (Awertschenko, 1974, S. 51)

Die Gesamtzahl der Deputierten für die zum Zeitpunkt der Einführung dieser Regelung bestehenden 1.990 Gemeinderäte belief sich auf 68.622. (Stand vom 9.12.1973; Rocznik Statystyczny, 1975, S. 19) Davon hatten bis dato 44,2 Prozent der PVAP angehört, 22,4 Prozent dem ZSL und 0,5 dem SD. Immerhin 32,9 Prozent der Deputierten waren parteilos gewesen. In den Präsidien der Nationalräte sah es schon etwas anders aus. Von deren insgesamt 13.911 Mitgliedern hatten 59,2 Prozent das Parteibuch

der PVAP, 26,8 Prozent das des ZSL und 0,6 Prozent das des SD. Der Prozentsatz der Parteilosen schrumpfte hier auf 13,4 Prozent. Als Vorsitzende der Gemeinderäte waren vor dem genannten Beschluß der Landeskonferenz 71,6 Prozent der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei zugehörig gewesen, 25,7 Prozent gehörten der Vereinigten Volkspartei an und 0,5 der Demokratischen Partei. Nur 2,2 Prozent waren parteilos gewesen. Nach dem Beschluß kamen auch noch diese wenigen als Vorsitzende von Gemeinderäten nicht mehr in Betracht. Mit Stand vom 31. Januar 1974 waren die 1.990 Vorsitzenden der Gemeinderäte ausschließlich Mitglieder der PVAP. (Fragen der sozialistischen Rechtstheorie und Praxis, 1979, S. 3 f.; Janku, 1977, S. 92 ff.; Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja Nr. 4/1974)

Die vollständige Ausschaltung aller "unsicheren Elemente" und die Besetzung der Vorstandspositionen in den Gemeinderäten mit PVAP-Funktionären war auch noch in anderer Hinsicht bedeutsam. Denn damit wurden in sämtlichen Gemeinden PVAP-Sekretäre kraft ihres Amtes als Ratsvorsitzende zugleich Vorsitzende der territorialen Komitees für Landesverteidigung. (Lammich, 1976a, S. 352)

Bemerkenswert war auch, wie sich nach dieser Neubesetzung der Leitungsposten in den Gemeinderäten die soziale Struktur veränderte. Hatten vorher immerhin 4,8 Prozent einen Beruf als Arbeiter und 32,7 Prozent als Bauern angegeben, so waren es nachher nur mehr 1,6 bzw. 5,1 Prozent. Dafür stieg die Zahl derjenigen Vorsitzenden, die als "geistige Arbeiter" klassifiziert wurden, von 55,6 auf 91,1 Prozent. (Fragen der sozialistischen Rechtstheorie und Praxis, 1979, S. 3)

Diese personellen Veränderungen sowie die Neubestimmung des Verhältnisses des Präsidiums zum Nationalrat spiegeln die technokratischen nicht weniger als die parteipolitischen Intentionen der unter Gierek durchgeführten Verwaltungsreform wider. Dem auf eine Erhöhung der Effizienz gerichteten Ziel entsprach die Absicht, "Geistesarbeiter" - Ingenieure, Verwaltungsspezialisten, Ökonomen usw. - an die Spitze der Gemeindeverwaltungen zu stellen.

Auf derselben Linie lag auch die Maßnahme, den Präsidien - noch vor der Ablösung der Verwaltung von den Nationalräten im Jahre 1973 auf Kreis- und Wojewodschaftsebene - gegenüber den Nationalräten "alle nötigen Vollmachten" in die Hand zu geben, "um in ihrem Bereich gesellschafts- und wirtschaftspolitisch selbständig tätig werden zu können" (PAP, 6.11.1973); was nichts anderes als eine Vorstufe für die Umstellung der territorialen Verwaltungsorgane auf von den Nationalräten weitgehend unabhängige, eigenständige Exekutivorgane darstellte. Die Präsidien sollten unbehinderter von etwaigen Verzögerungen, die

aus dem Entscheidungsprozeß der Nationalräte und seiner Kommissionen sowie aus der stärkeren Abhängigkeit der Präsidien von den Beschlüssen der Nationalräte resultierten, die Aufgaben der Verwaltung mit Hilfe von parteigebundenen Fachkräften effektiver wahrnehmen können.

Zweitens zielte Gierek auf eine stärkere Subordination der gesamten Verwaltung unter die Partei ab. Man wollte sicherstellen, daß bei einer (vorerst noch ins Auge gefaßten) Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen die Partei die Kontrolle über diese Entwicklung behält und sie selbst bestimmt. Zum anderen wollte man garantieren, daß das zentral geplante ökonomische Programm, die ambitiöse Wirtschaftskonzeption Giereks an der Basis voll unterstützt und umgesetzt würde. Logischerweise schienen dafür Fachleute, die zugleich Mitglieder und Funktionäre der PVAP zu sein hatten, eingebunden in den demokratischen Zentralismus der Partei, dafür am geeignetsten.

> "Es ist notwendig, die Rolle der Partei in der Koordination der Tätigkeiten im Interesse der Realisierung des gesellschaftlich-wirtschaftlichen Plans und verschiedener exponierter Aufgaben im gegebenen Bereich durch die Stärkung der zentralen Parteiführung zu unterstreichen (Export, Dienstleistungen, Landwirtschaft). Diese Koordinationsfunktion mit komplexem Charakter erfüllen die Partei-Wirtschafts-Beratungen, die unter der Führung der Ersten Sekretäre der territorialen Parteiinstanzen stattfinden; sie erfüllen ihre Funktionen auch, indem sie die Nationalräte anleiten. Die politischen Dispositionen, die auf diesen Beratungen beschlossen werden, haben eine große Autorität und werden durch die Gebietsverwaltung realisiert."
> (Szpringer, 1977b, S. 158)

Nach der Reform ließ sich feststellen, daß

> "eine bedeutsame Rolle in den Entscheidungsprozessen auf der lokalen Ebene besonders das Nationalrats-Präsidium spielt. Das Präsidium wurde - primär dank der Tatsache, daß die Funktion des Vorsitzenden vom 1. Sekretär der territorialen Einheit der Partei ausgeübt wird - zu einem wirklichen Kristallisationszentrum für die grundlegenden Entscheidungen, die von den Machtorganen des Gebiets und der Staatsverwaltung getroffen wurden, sowie zu jenem institutionellen Glied des politischen Systems des Gebiets, in dem der 'Zu-

> stand der Unsicherheit' bezüglich der grundlegenden Angelegenheiten des Gebiets 'absorbiert wird'. ... Dank der Aktivität des Präsidiums veränderte sich auch erkennbar die Form, in der von der Vereinigten Polnischen Arbeiterpartei die führende Rolle ausgeübt wird in Beziehung zu den lokalen Macht- und Verwaltungsorganen. Die Führung durch die Partei wird gegenwärtig hauptsächlich durch das Präsidium realisiert, also durch die Institutionen des territorialen Vertretungssystems."
> (Lang u. a., 1976, S. 228 f.)

Umgekehrt "arbeitet das Präsidium auch aktiv bei der Gestaltung der Meinung und der Entscheidungen der territorialen Parteiinstanzen mit." (Lang u. a., 1976, S. 229)

Auch J. Borkowski weist darauf hin, daß dank der Besetzung der Führungspositionen mit Parteigenossen das Präsidium zum Führungsaktiv der Verwaltungseinheit avancierte:

> "Dank der politischen Erfahrungen, die im Bereich der Besetzung von Schlüsselpositionen im Präsidium gemacht wurden, verdient es vorbehaltlos als engeres Führungskollektiv der gegebenen territorialen Verwaltungseinheit bezeichnet zu werden."
> (Borkowski, 1976, S. 191)

In Wirklichkeit ist nicht das Präsidium als solches leitendes Organ der Gemeinde, sondern ein "Führungsaktiv", dem auch verschiedene Mitglieder des Präsidiums angehören. Daß in diesem Führungsaktiv der Präsidiums-Vorsitzende eine bedeutsame Rolle spielt, ist klar: Er ist nicht nur Vorsitzender des Nationalrats und Erster Sekretär der Partei, sondern hat in der Regel auch eine bedeutsame wirtschaftliche oder kulturelle Position inne. (88)

Vor den Reformen von 1972 und 1973 war gerade in den Kleinstgemeinden auf dem Lande und in den Siedlungen der Parteieinfluß schwach gewesen. Die Zusammenlegung von Gemeinden und Siedlungen vergrößerte die Möglichkeit, die Partei stärker auf die Gegebenheiten und auf die Tätigkeit in den Dörfern und Gemeinden einwirken zu lassen, und zwar a) durch die Zentralisierung der Weisungsbefugnis im Rahmen der neuen Verwaltungsstruktur (Abtrennung der Exekutive von den Vertretungsorganen) und b) durch die personelle Stärkung der Partei in sämtlichen Vertretungs- bzw. Verwaltungsorganen (z. B. Erste Sekretäre als Vorsitzende der Nationalräte).

B. Awertschenko schrieb in der "Presse der Sowjetunion" über die Verwaltungsreform in Polen in den Jahren 1972 und 1973: "Durch die Gründung von Parteikomitees der Großgemeinden wuchs zugleich der Einfluß der Partei in den polnischen Dörfern." (Nr. 6/1974, S. 51)

5.3 Die Ersten Sekretäre der Wojewodschaften als führende Mitglieder der Sejm-Kommissionen

Der Versuch, eine noch engere Verbindung zwischen Partei- und Staatsapparat herzustellen, hatte neben den bereits genannten Maßnahmen einen weiteren Schritt zur Folge. Unter Gierek wurde es zur Regel, alle Ersten Parteisekretäre der Wojewodschaften als Kandidaten für den Sejm aufzustellen und sie zu Abgeordneten wählen zu lassen. (GP 020484, S. 1) Analog zu dem Beschluß, die Ersten Sekretäre in den territorialen Einheiten zu Vorsitzenden der Nationalräte zu machen und damit die Präsenz der Partei in den Vertretungsorganen auszubauen und diese noch stärker zu kontrollieren, sollte durch den genannten Schritt der Position der Partei auch auf der höchsten Ebene der gewählten Organe des Systems noch mehr Gewicht verliehen werden.

Im Zusammenhang mit dem vom Politbüro gleichfalls gefaßten Beschluß, die Ersten Sekretäre der Wojewodschaftskomitees der Partei in ihrer Funktion als Sejm-Abgeordnete entweder als Vorsitzende oder als stellvertretende Vorsitzende der Kommissionen des Sejm "wählen" zu lassen (GP 020484, S. 1), erhoffte man sich eine bessere Verbindung zwischen dem zentralen staatlichen Vertretungsorgan und den Wojewodschaften; und zwar im Sinne einer von den Problemen der Wojewodschaften bzw. von der Politik der Partei in den Wojewodschaften bestimmten Parlamentsarbeit. Darüber hinaus sollte den Wojewodschaften die Möglichkeit einer stärkeren Kontrolle des zentralen Staatsapparats und der Einflußnahme auf seine Arbeit gegeben werden. Denn insoweit die Regierung in ihrer Tätigkeit vom Sejm geprüft und kontrolliert wird, wird dies vor allem von den Sejm-Kommissionen bewerkstelligt.

Ein Beispiel, das den Zusammenhang zwischen der Funktion des Ersten Sekretärs der Partei einer Wojewodschaft (der ja zugleich Vorsitzender des Nationalrats in seinem Bezirk ist), der Arbeit der Sejm-Kommission und der Tätigkeit der Regierung verdeutlicht, ist das folgende: Im zentralen Plan für das Jahr 1978 war vorgesehen, daß in der Wojewodschaft X fünf neue Schulen gebaut werden. Die *Verwaltungsabteilung für Bildungswesen* in der Wojewodschaft, die dem Nationalrat gegenüber ihren halbjährlichen Bericht zu erstatten hat, bringt in der betreffenden

Ratssitzung vor, daß der Bau von nur *drei* Schulen begonnen worden ist. Aus Mangel an Baumaterialien konnte die *Abteilung für Bauwesen* den Bau der beiden weiteren geplanten Schulen nicht in Angriff nehmen. Der Rat ist mit dieser Argumentation nicht einverstanden. Er verlangt, daß die im zentralen Plan vorgesehenen Aufgaben realisiert werden. Er fordert die zuständige Verwaltungsabteilung auf, sofort mit dem Bau der beiden Schulen anzufangen.

Gemäß dem Ratsbeschluß wendet sich die Bauabteilung an das über ihr stehende Ministerium mit der Bitte, die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen, während die Abteilung für Bildungswesen sich an den ihr übergeordneten Minister wendet, damit dieser auf der Regierungsebene den notwendigen Druck ausüben möge. Der Minister für Bildungswesen erreicht jedoch nichts, weil sich in der Arbeit des Bauministeriums im Verlauf des Planjahres bestimmte Prioritäten verschoben haben, die vom Ministerrat beschlossen und vom Premierminister gutgeheißen worden sind.

Am Ende des Jahres erstattet die zuständige Verwaltungsabteilung dem Rat darüber Bericht, daß der Plan in diesem Punkt nicht erfüllt werden konnte. Der Regierung wiederum, die dem Sejm Rechenschaft geben muß, ist die Offenlegung der Nichterfüllung des Plans in einem in der offiziellen Propaganda so wichtigen Punkt, wie es der Bau von Schulen ist, unangenehm. Mit Zustimmung des Vorsitzenden der Obersten Kontrollkammer, die seit 1976 der Regierung (und nicht mehr dem Sejm) unterstellt ist (89) und deren Chef automatisch Mitglied der Regierung ist - der also als Mitglied des Ministerrats für die Beschlüsse des Ministerrats (so auch für denjenigen, der zur Verschiebung von Investitionsmittel geführt hat) mit in der Verantwortung steht -, wird der Punkt *Bau von Schulen* nicht spezifisch im Rechenschaftsbericht behandelt, sondern geht im allgemeinen Bericht über die Erfüllung des Plans im Bereich der Investitionen im Bauwesen unter.

Dieser Bericht wird an die Kommissionen des Sejm weitergegeben, die ihn in den einzelnen Punkten zu prüfen haben. Der Erste Sekretär und Vorsitzende des Nationalrats der Wojewodschaft X ist nun - angenommen - stellvertretender Vorsitzender der Sejm-Kommission für Bildungswesen (oder, wenn er es nicht ist, geht er, um seine Angelegenheit zu vertreten, in die genannte Kommission) und macht darauf aufmerksam, daß in seinem Bezirk zwei Schulen, die im Plan vorgesehen waren, nicht gebaut worden sind. Daraufhin faßt die Kommission einen Beschluß, daß der zuständige Minister auf der für die Rechenschaftslegung vorgesehenen Sejm-Sitzung darüber Auskunft zu erteilen hat, warum der Plan auf dem Gebiet des Ausbaus des Schulwesens nicht erfüllt worden ist.

Wie auch immer diese Auseinandersetzung ausgehen mag - an diesem Beispiel wird deutlich, daß man mit der Einführung der Konstruktion, die Ersten Parteisekretäre und Ratsvorsitzenden der Wojewodschaften zu Abgeordneten des Sejm und zu führenden Mitgliedern seiner Kommissionen zu machen, den Verlust von Kompetenzen, den die Räte auf der territorialen Verwaltungsebene hinnehmen mußten, in einem bestimmten Ausmaß kompensierte, indem ihren Vorsitzenden ein größeres Gewicht im Parlament eingeräumt wurde. De facto bedeutete dieses Verfahren freilich eine Bestätigung der Entmündigung der Vertretungsorgane auf der Ebene unterhalb der Zentrale: Der Weg, der den Nationalräten eröffnet wurde, um in sie betreffenden Angelegenheiten zu intervenieren, sollte über die persönliche Einflußnahme ihres Vorsitzenden und Parteisekretärs verlaufen. Gleichzeitig aber wurde durch dieses Verfahren die Position des Ersten Sekretärs der Partei als Vertreter der Interessen der Bevölkerung in der Wojewodschaft herausgestrichen. (90)

In der Sache, also in bezug auf die Einwirkungsmöglichkeit der unteren Ebene, ihre Interessen gegenüber der Zentrale durchzusetzen, bedeutete diese Maßnahme jedoch nicht mehr als eine nachträgliche Einspruchsmöglichkeit, die meist wirkungslos blieb. Dies nicht nur hinsichtlich der Sachentscheidung, die in der Regel nicht mehr revidierbar ist, sondern auch in bezug auf den propagandistischen Effekt. Denn der Beschluß der Sejm-Kommission, vom Minister eine Erklärung im Sejm zu verlangen, wird dann, wenn die öffentliche Behandlung von der Kommission monierter Fragen als kompromittierend für die Regierung erscheint, in der Regel abgebogen. Der Minister setzt sich mit dem Vorsitzenden der Kommission, die ihn kritisiert, in Verbindung, und versucht, die Angelegenheit *vor* der Sejm-Sitzung "zu klären", d. h. zu eliminieren. In den meisten Fällen hat er nicht nur den Ministerpräsidenten, der als Regierungschef für die Politik des abgelaufenen Jahres hauptverantwortlich zeichnet, hinter sich, sondern auch den Vorsitzenden der Obersten Kontrollkommission.

Außerdem fällt bezüglich der in ihrer spezifischen Art beabsichtigten Stärkung der Vertretung von Provinzinteressen auf der zentralen Ebene bzw. generell bezüglich der Position der Zentrale im Verhältnis zu den Provinzen auch wieder das prinzipielle Moment der "führenden Rolle" der Partei bzw. des demokratischen Zentralismus ins Gewicht. Der von der Sejm-Kommission angegriffene oder auch nur zur Auskunft aufgeforderte Minister wird in der Regel auch noch von der Parteiführung gestützt, da der Ministerpräsident, die meisten Minister und somit wahrscheinlich auch er selbst gleichzeitig höchste Parteifunktionäre sind und die Regierungspolitik auf der Politik der

Parteispitze beruht. Die enge personelle Verquickung von Regierung und Parteiführung macht einen Angriff auf die Regierungspolitik zu einem Angriff auf die Partei. Wenn die Auseinandersetzung zwischen der genannten Kommission und dem Minister in den Augen der Regierung und der Parteiführung überflüssig oder nachteilig erscheint, dann wird der Erste Sekretär des betreffenden Wojewodschafts-Komitees der Partei in der Regel schon aus Gründen der Parteidisziplin vermeiden, den Konflikt auszutragen.

Dem Gesetz nach haben die Kommissionen des Sejm das Recht und die Aufgabe, gegenüber den Ministern initiativ zu werden bzw. sie zu kontrollieren. Ihre diesbezügliche Stellung bzw. die Ausübung dieser Funktionen ist allerdings insofern relativiert und determiniert, als die Ausführungsbestimmungen des Politbüros bezüglich der generell festgelegten Politik ihre Arbeitsgrundlage darstellen und sie von diesen Richtlinien ausgehend ihre Arbeit im Sejm bzw. gegenüber dem Ministerium wahrnehmen. Damit ist ihre Arbeitsgrundlage die gleiche, aufgrund derer auch die Regierung zu handeln hat. In ihrer Arbeit werden die Kommissionen also wie die Regierung, die sie kontrollieren sollen, vom Politbüro der Partei bestimmt, dessen Mitglieder wiederum in entscheidendem Ausmaß in der Regierung vertreten sind.

Denkbar ist in dem von uns angeführten Beispiel, daß ein katholischer Abgeordneter in der bewußten Sejm-Kommission schließlich als Einzelperson darauf besteht, daß der Minister auf der Sejm-Sitzung zu der beanstandeten Angelegenheit Stellung bezieht. Aber auch in solchen Fällen ist für eine Filterung im Sinne der Regierung und der Parteiführung vorgesorgt. Der Abgeordnete muß in einem solchen Fall einen Antrag beim zuständigen Sekretariat des Sejm einreichen. In diesem Sekretariat wird die Anfrage in einer Weise "entschärft", daß der Minister in der Regel keine Schwierigkeiten mehr hat, auf der Sejm-Sitzung schließlich in einer allgemeinen Weise zu den Problemen des Schulwesens und des Baus von Schulen im Land einzugehen.

So werden Widersprüche auf ihrem Weg nach oben in einer Weise gefiltert, daß sie nicht mehr zur Austragung gelangen. Dieser Filterungsprozeß, also die künstliche Eliminierung von Widersprüchen, ist Grundlage für das allenthalben beobachtbare krasse Mißverhältnis zwischen der täglichen Realität in den Gemeinden und Wojewodschaften und einer Erfolgspropaganda der Regierung und der Parteiführung, in der diese Realität wenig Platz findet.

5.4 Machtpolitische Konsequenzen und personelle Veränderungen durch die administrative Reform von 1975

Das "Schleifen der Erbhöfe" (91), das durch die neue territoriale Verwaltungseinteilung des Landes bewirkt wurde, soll hinsichtlich seiner Voraussetzungen nicht mißverstanden werden. Den vorrangigen Zielvorstellungen, die mit der Reform der Verwaltung verbunden wurden, lagen sicher in erster Linie Effizienzkriterien zugrunde. Diese implizierten nach den Vorstellungen der politischen Führung des Landes vor allem eine Straffung und eine Zentralisierung des Verwaltungsapparats. Beides wiederum bedingte eine Verkleinerung der Wojewodschaften und damit ein "Schleifen der Erbhöfe".

Von Anfang an war geplant gewesen, die dreistufige Verwaltung abzuschaffen und ein zweistufiges System einzuführen (92), um

1. die Verbindungen zwischen Zentrale und unteren Einheiten effektiver, kürzer und direkter im Sinne der zentralen Wirtschaftspolitik zu gestalten und
2. die unteren Einheiten dadurch, daß sie zusammengefaßt, mit größeren Befugnissen ausgestattet und in die Verantwortung für lokale Angelegenheiten genommen werden, bessere und effektivere Arbeiten leisten zu lassen.

Historisch haben die Polen die meisten ihrer Verwaltungsangelegenheiten *auf der Kreisebene* erledigt. Die Wojewodschaftszentren waren zu weit entfernt, die Gemeinden (*gromada*) besaßen nur wenig Einfluß. Diese Struktur hat sich in der Nachkriegszeit erhalten. Bereits in den Jahren 1966/67 soll P. Jaroszewicz die Idee zu erörtern und zu propagieren begonnen haben (93), das Verwaltungssystem des Landes in ein zweistufiges umzuwandeln, also die Kreisebene wegfallen zu lassen. (GP 020484, S. 7) Die Voraussetzung dafür war, daß auf der unteren Ebene die Gemeinden in größere Einheiten zusammengefaßt, auf der mittleren die Wojewodschaften verkleinert würden. Auf diese Weise, so dachte man, würden auf der untersten Ebene lebensfähige Verwaltungseinheiten geschaffen, während durch die Verkleinerung der Wojewodschaften die Kreise als Zwischenglieder wegfallen könnten.

Polnische Experten fuhren Ende der 1960er/Anfang der 1970er Jahre in die Bundesrepublik, um die Beseitigung der Kleinstgemeinden zu studieren, nach Bulgarien und Ungarn, wo man ebenfalls die Kreise abgeschafft hatte, nach Frankreich, um das dort bestehende System der zweistufigen Verwaltung zu untersuchen.

Die Motivation, die hinter der Reform stand, war also eine vorwiegend technokratische: Man hoffte auf eine größere Effektivität bei geringerem Aufwand. Gleichwohl hatte die Reform bedeutsame politische Implikationen. Es ging bei der Aufteilung der großen Bezirke nicht darum, eine politische Opposition der Regionen bzw. deren Führungseliten gegenüber der Zentrale zu brechen oder eine autonome, gegen die Vorstellungen der Zentrale gerichtete Wirtschaftspolitik einzelner Regionen zu verhindern. Die Entstehung und Ausbreitung derartiger regionaler Machtpotentiale ist in größerem Ausmaß nur in föderalistischen Systemen, nicht aber in einem zentralistischen System wie dem polnischen möglich. Dennoch sind in jedem System Partikularismen und Regionalismen vorhanden, die im allgemeinen umso stärker sind, je größer das Eigengewicht der Region qua Territorium, industrielles Potential und direkte Beziehungen zum Zentrum ist. Daß dies auch in Polen immer ein Problem für die Zentrale dargestellt hat, beweist die fortwährende Auseinandersetzung mit unerwünschten regionalistischen Forderungen. Als eines der Ziele auch der Verwaltungsreform unter Gierek wurde von der Parteiführung auf der 1. Landeskonferenz der PVAP ganz unumwunden benannt, "die Vorrangstellung gesamtstaatlicher Aufgaben durch die Eliminierung partikularistischer Tendenzen" zu gewährleisten. (Deklaration ..., 1973)

Bezeichnenderweise hielt auch Gierek - wie sein Vorgänger Gomułka - die Ersten Sekretäre der Bezirke weitgehend aus dem obersten Machtzentrum der Partei, dem Politbüro, fern - außer seinen Nachfolger Grudzień in Kattowitz sowie den Parteichef von Warschau, Józef Kępa, der nicht zu übergehen war. Gierek wollte die Formulierung seiner Politik an der Spitze, die das gesamte Land betraf, offenbar nicht durch die Einbringung von Regionalinteressen und die Auseinandersetzung darüber beeinträchtigt sehen. Obwohl das Politbüro auf dem VII. Parteitag im Dezember 1975 von elf auf 14 Mitglieder erweitert wurde, gehörten ihm weiterhin nur die beiden genannten Regionalsekretäre an.

Mögen sich partikularistische Ambitionen auch im Rahmen der zentralen Planung und im Rahmen der von der Zentrale festgelegten Politik bewegen, so fühlt sich die Zentrale offenbar doch dadurch, daß jeder Parteisekretär und jeder Wojewode an der Spitze eines Bezirks versucht, möglichst viel für die ihm unterstellte Region (oder auch für sich persönlich) "herauszuholen", in ihren Vorstellungen und in ihrer Politik beeinträchtigt. Dieser Partikularismus ist gerade für die Funktionsfähigkeit eines Systems beunruhigend, das auf Koordinierung aufgebaut und angelegt ist. Unter der Bedingung, daß

a) mit dem Ziel der Errichtung eines "zweiten Polens" eine neue, von oben zu steuernde Wirtschaftspolitik eingeschlagen wurde und
b) Zentralisierung, Straffung und Effektivierung der Administration als wesentliche Voraussetzung betrachtet wurde, um dieses Ziel realisieren zu können, mußte ein auch nur beschränkter Regionalismus und ein qua Eigengewicht großer Regionen potentieller Widerstand gegen Entscheidungen der Zentrale unerwünscht erscheinen.

So dürfte die vor allem mit dem Argument der höheren Effizienz gleichzeitig mit der administrativ-territorialen Bereinigung durchgesetzte Veränderung in der politischen Machtstruktur des Landes eine für die Zentrale keineswegs unerwünschte "Begleiterscheinung" gewesen sein. Es war zweifellos auch ein *politischer* Effekt der administrativen Änderungen, daß die Partei- und Regierungsspitze es *nach* der Reform mit Partei- bzw. Verwaltungseinheiten zu tun hatte, die bedeutend kleiner als vordem und von der Zentrale abhängiger waren. Eine weitere Folge war, daß auf diese Weise eine z. T. neue Elite auf der mittleren Ebene von Partei und Staat eingesetzt werden konnte, die den politischen und wirtschaftspolitischen Interessen der Führung entsprach, während verschiedene mißliebige Personen in ihren Machtbefugnissen beschnitten werden konnten.

Den Hintergrund für die bedeutsamen personellen Veränderungen in der Verwaltung bildete also die Umwälzung der administrativen Struktur in einem Zeitraum von nur etwas mehr als zweieinhalb Jahren. Ende 1972 erfolgte die Abschaffung der Bauerngemeinden und der Siedlungen; den neuen Gemeinden standen nunmehr die Gemeindeleiter vor. Damit wurde eine z. T. neue Schicht von verantwortlichen Verwaltungsfunktionären eingesetzt (denn die Präsidien der Nationalräte, die bislang die exekutiven Funktionen wahrgenommen hatten, blieben ja auch weiterhin bestehen). Das gleiche geschah Ende 1973 auf der Kreis- und auf der Wojewodschaftsebene. Die Kompetenzen der Nationalräte dieser Ebenen bzw. ihrer Präsidien wurden ebenfalls auf die als Ein-Mann-Führungsorgane konzipierten neuen Organe der Staatsverwaltung übertragen. So wurde binnen eines Jahres einer neuen Generation von Verwaltungsleitern auf allen Ebenen der territorialen Verwaltung die exekutiven Aufgaben auf administrativem und wirtschaftlichem Gebiet übertragen. Im Jahre 1975 schließlich wurde die ganze mittlere Ebene der Kreise aufgelöst und die bislang 17 (plus fünf Stadt-)Wojewodschaften wurden in 49 Bezirke neu eingeteilt.

Keine einzige der alten Wojewodschaften verblieb in den bisherigen Grenzen. Im Durchschnitt verkleinerten sich die Bezirke

auf ein Drittel der vorherigen Fläche. Dabei gab es zwei signifikante Ausnahmen. Der Warschauer Bezirk verschwand völlig. An seine Stelle trat die hauptstädtische Wojewodschaft Warschau (Dz. U. 1975, Nr. 16, Pos. 91, Art. 2), die nun von einem Parteikomitee bzw. von einem Parteisekretär - J. Kępa - kontrolliert wurde, dessen Macht durch die Reorganisierung noch gewachsen war. Denn die Warschauer Parteiorganisation hatte nun nicht mehr nur die Stadt unter sich, sondern darüber hinaus eine riesige industrielle Agglomeration mit einem dazugehörigen agrarischen Hinterland. Das gleiche gilt für die Krakauer Wojewodschaft und das Parteikomitee von Krakau wie auch für die Lodzer Wojewodschaft - wobei allerdings in allen drei Fällen die reale Machtbasis insofern wieder relativiert wurde, als die Subordination von sog. Schlüsselbetrieben unter die direkte Anleitung und Kontrolle des Zentralkomitees bzw. des Politbüros in den genannten Agglomerationen Gegengewichte schuf. (94)

Die 1975 durchgeführten Maßnahmen wurden also durch die vorangegangenen Reformschritte in den Jahren 1972 und 1973 vorbereitet und auch insofern erleichtert, als a) mit den Kompetenzverschiebungen hin zu den neuen territorialen Organen der Staatsverwaltung, b) der Schaffung einer teilweise neuen Verwaltungselite auf allen Ebenen der Territorialverwaltung und schließlich c) der personellen Verstärkung des Parteieinflusses in der Verwaltung die wesentlichen Voraussetzungen zu einer radikalen Gebietsreform und dem neuen, zweistufigen Verwaltungsmodell gegeben schienen.

In einem beschränkteren Ausmaß gab es infolge der Verwaltungsreform auch in anderen Bereichen personelle Veränderungen. Denn viele, den Organen der Staatsverwaltung nicht untergeordnete Behörden - von der Bürgermiliz über die Gerichte und Staatsanwaltschaften bis hin zu nichtstaatlichen Organisationen wie den Genossenschaften und der Partei selbst - wurden in ihrer Organisationsstruktur ebenfalls der neuen zweistufigen Verwaltungsgliederung angeglichen.

Auf der Wojewodschaftsebene ergab sich unter den *Parteisekretären* nach der Reform ein völlig verändertes Bild. Die Hälfte der 22 Parteisekretäre verblieb in dieser Position, allerdings in nunmehr viel kleineren Wojewodschaften. Einige betätigten sich nach der Reform in anderen Stellungen, wie K. Rokoszewski, der Erster Parteisekretär in der Warschauer Wojewodschaft gewesen war. Er wurde Chef der Presseabteilung des Zentralkomitees. Zwei Erste Sekretäre schieden völlig aus: Klasa (Krakau) und Karpiuk (Lublin). Nur wenige konnten ihre Position aufwerten, wie Kępa, der in Warschau Erster Parteisekretär blieb, und wie Grudzień, der Nachfolger Giereks in Kattowitz war.

Einen Hinweis darauf, in welchem Ausmaß mit der administrativen Reform der Einfluß der PVAP auf die Besetzung von Stellen im Staatsapparat durch die Einbeziehung neugeschaffener Posten in das System der Nomenklatura gewachsen ist, gab Jahre später Tadeusz Dziekan, Brigadegeneral und bis November 1984 (95) Leiter der Kaderabteilung des ZK der PVAP. In einem Interview, das er der Wochenzeitung *Polityka* gab, wurde das Nomenklatura-System offen benannt. Aus Dziekans Ausführungen ging hervor, daß nach der administrativen Reform und nach der Bildung von 49 Wojewodschaften die Zahl der führenden Stellungen, die unter die Nomenklatura der Partei fielen, um etwa ein Drittel gewachsen ist. (Dziekan, 1983, S. 1, 6)

Interessant ist im Zusammenhang mit der Durchführung der Reformen die Entwicklung der Mitgliederzahlen der PVAP. Zwischen 1970 und 1980 wuchs die Partei von 2,3 Millionen Mitgliedern einschließlich der Kandidaten auf 3,1 Millionen an, d. h. um ein Drittel. Dabei fällt auf, daß der Zuwachs signifikant in der Zeit zwischen 1975 und 1978 erfolgte, also *nach* dem Abschluß der Reformen und der Umorganisation des administrativen Apparats im Jahre 1975. Zu diesem Zeitpunkt zählte die Partei 2,4 Millionen Mitglieder, 1978 waren es bereits knapp 3 Millionen. (Rocznik Statystyczny, 1983, S. 18, 28)

Klassifiziert man diesen Zuwachs nach Altersgruppen, dann springt ins Auge, daß in diesem Zeitraum vor allem jüngere Menschen in die Partei eintraten. Bei den 18- bis 29jährigen betrug der Zuwachs etwa 37 Prozent. Ein erstaunliches Phänomen zeigt sich aber auch bei der älteren Generation: Bei den 50- bis 59jährigen ist ebenfalls ein außerordentlich hoher Zuwachs zu verzeichnen, nämlich um etwa 33 Prozent. (96)

Differenziert man nach Berufsgruppen, dann stellt man fest, daß in der ersten Hälfte der 1970er Jahre vor allem Angehörige der technischen Intelligenz in die Partei eintraten. Deren Mitgliederzahlen begannen ab 1975 zu stagnieren. Dagegen hielten sich die Arbeiter in den ersten Jahren unter Gierek sehr zurück - offenbar eine Reaktion auf die blutigen Ereignisse von 1970. Bei den Bauern war sogar eine Austrittswelle zu verzeichnen. Die Parteieintritte bei diesen beiden sozialen Gruppen - zahlenmäßig naturgemäß am weitaus stärksten bei den Arbeitern - fielen vor allem in die Zeit *nach* 1975. (Rocznik Statystyczny, 1983, S. 28)

Auch bei der Bauernpartei fiel der Zuwachs, den sie in der Zeit Giereks zu verzeichnen hatte (von 410.000 im Jahre 1970 auf knapp 480.000 im Jahre 1980) fast ausschließlich auf die Zeit nach 1975. (Mały Rocznik Statystyczny, 1983, S. 18)

Nicht weniger beeindruckend als die quantitative Stärkung der Partei im allgemeinen, ihrer Position in der Verwaltung im

besonderen, erscheint der Kaderwechsel, der sich auf der Bezirksebene in den führenden Parteiämtern vollzog. Das Tempo, das dabei eingeschlagen, und die Art und Weise, in der dabei verfahren wurde, war wieder einmal bezeichnend für den Stil und nicht weniger für das Demokratieverständnis der Parteiführung.

Auf dem 17. Plenum des Zentralkomitees, auf dem Gierek die Hauptlinien der Reform bekanntgab, die schon zwei Wochen später in Kraft trat, wurde gleichzeitig der Modus beschlossen, demgemäß die Posten der Ersten Sekretäre der Parteikomitees wie auch der Wojewodschaften in den Bezirken nach der neuen Gebietseinteilung zu besetzen waren. Die "Polityka" drückte es folgendermaßen aus: "Das Tempo der Reform hatte zur Folge, daß es notwendig war, in einer außergewöhnlichen Art und Weise die Berufung der neuen Parteiinstanzen in den Bezirken (wie auch der Nationalräte in den Bezirken) vorzunehmen." (Polityka, 21. 6.1975, S. 4) Was schon immer - allerdings nicht offen ausgesprochen - Usus gewesen war, dazu ermächtigte das 17. Plenum das Politbüro nunmehr offiziell: nämlich die mit der Neuschaffung von 49 Wojewodschaften notwendigen Personalentscheidungen zu treffen. Hinsichtlich der Stellvertreter der Ersten Sekretäre in den Wojewodschaftskomitees der Partei legte man die Entscheidung in die Hände des Sekretariats des ZK. (97)

Eine mögliche Unruhe auf der mittleren Ebene der Verwaltung und der Partei gegen die geplante Reform, gegen die Verkleinerung der Wojewodschaften und damit gegen eine Abwertung der Positionen der bisherigen Wojewoden und Ersten Sekretäre der Wojewodschaftskomitees der Partei wurde auch dadurch unterlaufen, daß die Spitzen der Wojewodschaften in den unter ihnen stehenden Verwaltungsebenen, aber auch in ihrem eigenen Machtbereich wenig Rückhalt für einen eventuellen Widerstand fanden. Die Gemeinden begrüßten ohnehin, daß ihnen wesentliche Kompetenzen der Kreise zugesprochen, die Wojewodschaften verkleinert und damit die Machtbefugnisse auf der untersten Verwaltungsebene erweitert würden. Eine Anzahl von stellvertretenden Sekretären in den Wojewodschaftskomitees der Partei hatten mit der Reform die Chance, zu Ersten Sekretären in den neugeschaffenen Bezirken zu avancieren, für viele andere Komiteemitglieder bot sich ebenfalls die Chance, eine Sprosse auf ihrer Karriereleiter nach oben zu steigen. Von daher standen die Ersten Sekretäre, soweit sie sich gegenüber der Reform ablehnend verhielten, ohne große Unterstützung da. Vielfach dürften Komiteemitglieder die Degradierung ihres Ersten Sekretärs auch mit einer gewissen Genugtuung zur Kenntnis genommen haben.

Aber auch auf der Kreisebene, die ja nun vollständig aufgelöst werden sollte, war die Meinung gespalten. Auch hier bot

sich einer Anzahl bisheriger Mitarbeiter die Möglichkeit, aufzusteigen - nämlich in die neuen Wojewodschaftskomitees. Ähnlich war die Situation in den Räten der verschiedenen Stufen sowie in den Verwaltungsämtern. Auch hier konnte die Partei- und Regierungsspitze einer großen Zahl von Funktionsträgern das Versprechen machen und es auch einlösen, daß ihre Position sich mit der Reform verbessern würde. (GP 050484; GP 310384, S. 3 ff.)

Hätte man bei der anläßlich der Reform notwendigen Neubesetzung der Positionen der Ersten Sekretäre der Partei in den Wojewodschaften den Statuten der PVAP gemäß gehandelt, die die Wahl des Ersten Sekretärs jedes Parteikomitees wie die aller Parteifunktionen durch die Mitglieder vorsehen, wären die Entscheidungen letztlich wahrscheinlich kaum anders ausgefallen. Die unteren Parteiebenen hatten sich auch schon bisher an die Praxis der Zentrale gehalten, Parteiführer einzusetzen.

Um der Form zu genügen, wurde angekündigt, daß "in ein paar Monaten" Konferenzen in den Parteikomitees auf Wojewodschaftsebene stattfinden würden, auf denen die neuen Führungen einer statutengemäßen Art entsprechend gewählt werden sollten. (Polityka, 21.6.1975, S. 4)

Die Aufteilung der Parteimitglieder der bisherigen Wojewodschaftskomitees auf die neuen 49 Bezirkskomitees erfolgte entweder nach dem Kriterium ihres Wohnorts oder nach dem Kriterium ihres Arbeitsplatzes. Außerdem wurde in die neuen Wojewodschaftskomitees ein Teil der Mitglieder der Kreisparteikomitees aufgenommen, die ja mit der Auflösung der Kreise ebenfalls verschwanden. Der nicht in die Wojewodschaftskomitees übernommene Teil der Genossen der Kreisebene wurde den Gemeindekomitees zugeordnet.

Elf Erste Wojewodschaftssekretäre verblieben in ihrer Position, allerdings eben meist in bedeutend verkleinerten Bezirken. (Siehe Tabelle S. 157) Davon konnten die sieben, die *nach* dem Amtsantritt Giereks zu Ersten Parteisekretären ernannt worden sind (plus Buziński, der aus Allenstein nach Bielsko wechselte), zu dessen Anhängern gerechnet werden.

Hebda, Kępa, Kozdra und Majchrzak dagegen vermochten ihre Positionen aus der Gomulka-Zeit in die "neue Ära" hinüberzuretten. Kozdra, der im Oktober 1972 Parteichef in Koszalin wurde, wechselte bloß seinen Tätigkeitsbereich. Er hatte bereits im Dezember 1956 den Posten des Ersten Sekretärs in Lublin übernommen.

Unter den 49 Wojewodschafts-Parteisekretären waren vorerst nur zwölf ZK-Mitglieder. Es waren dies genau diejenigen, die als Erste Sekretäre auf ihren Posten verblieben sind. Darunter waren zwei stellvertretende Mitglieder des Politbüros, Grudzień

Tabelle 2

Name	Wojewodschaft	Datum der Ernennung
Janusz Brych	Szczecin	September 1971
Ludwik Drożdż	Wrocław	Februar 1971
Zdzisław Grudzień	Katowice	Dezember 1970
Mieczysław Hebda	Zielona Góra	Dezember 1968
Józef Kępa	Warschau (hauptstädt.)	Dezember 1967
Bolesław Koperski	Łódź (städt.)	Februar 1971
Władysław Kozdra	Koszalin	Oktober 1972
Józef Majchrzak	Bydgoszcz	Januar 1967
Andrzej Zabiński	Opole	März 1973
Aleksander Zarajczyk	Kielce	November 1972
Jerzy Zasada	Poznań	Dezember 1970

Quelle: RFE, Polish Situation Report Nr. 16 vom 16.6.1975, S. 16

und Kępa. Außerdem gab es unter den Ersten Sekretären vier ZK-Nachrücker: Stanisław Ciosek (Jelenia Góra), Wit Drapich (Krakau), Maria Milczarek (Skierniewice) und Franciszek Tekliński (Płock).

Stellt man die Frage, aus welchen Bereichen diejenigen rekrutiert wurden, die neu auf die Position eines Ersten Sekretärs gekommen sind (also 37 der 49), dann ergibt sich folgendes Bild: 30 von ihnen stammten aus mehr oder weniger gleichwertigen Positionen aus dem lokalen Verwaltungsapparat (z. B. von einem Wojewoden-Posten). Die restlichen sieben waren "Neulinge" im Tätigkeitsfeld des Parteiapparats bzw. der Verwaltung auf dieser Ebene. Ihre berufliche bzw. tätigkeitsspezifische Herkunft war völlig unterschiedlicher Natur. Ciosek war Vorsitzender des Jugendverbands gewesen. W. Cymbala (Piotrków) war Stellvertretender Vorsitzender der Wirtschafts-Abteilung des Zentralkomitees, Wiktor Kinecki (Siedlce) Botschafter in Indien, Jerzy Kusiak (Kalisz) Minister für Raumplanung und Umweltschutz, Maria Milczarek (Skierniewice) Vorsitzende der Frauenliga, Janusz Prokopiak (Radom) Vorsitzender der Gewerkschaft der Bauarbeiter und schließlich Jerzy Smyczyński (Ostrołęka) Stellvertretender Minister für Bauwesen und Baumaterial.

In 38 Fällen wurde also entsprechend der vom 17. Plenum des ZK beschlossenen Methode verfahren und die Ersten Sekretäre vom Politbüro bestimmt. Nur einer davon war schon bisher Parteichef gewesen, und zwar Józef Buziński in der Region Allenstein. Von dort wechselte er nach Bielsko-Biała. In sechs Woje-

wodschaften hatten knapp vor der Einführung der Reform Plenarsitzungen stattgefunden, die Neubesetzungen für die Position des Ersten Parteisekretärs zur Folge gehabt hatten. Fast alle wurden, kaum gewählt, auch schon wieder versetzt, wie auch die Ersten Sekretäre der alten Warschauer Wojewodschaft und der alten Lodzer Wojewodschaft. Die abgelösten Funktionäre erhielten andere Funktionen im Partei- oder Staatsapparat. Dies betraf: Tadeusz Bejm, der Erster Sekretär in Danzig gewesen war. Er wurde Chef des mit der Reform neugeschaffenen Ministeriums für Verwaltung, örtliche Wirtschaft und Umweltschutz; Jerzy Gawrysiak, Chef des Warschauer Bezirkskomitees. Er avancierte zum Leiter der neugeschaffenen ZK-Abteilung für Presse, Hörfunk und Fernsehen (Trybuna Ludu, 7./8.6.1975); Zdzisław Kurowski, Parteichef in Białystok. Er bekam den Posten als Vorsitzender des Jugendverbands; Zbigniew Zieliński, der Erster Sekretär in Łódź gewesen war, übernahm die ZK-Abteilung für Ökonomie (Trybuna Ludu, 4.6.1975); Józef Klasa, der Erste Sekretär von Krakau, und Piotr Karpiuk, der Erste Sekretär von Lublin, verblieben "zur Verfügung des ZK" (Polityka, 21.6.1975), d. h. sie schieden de facto aus ihren politischen Positionen aus.

Gleichzeitig ernannte der Premierminister in den neuen Wojewodschaften 32 Wojewoden sowie vier weitere in bereits bisher bestehenden Wojewodschaften. Diese vier hatten vorher den Posten des Ersten Sekretärs des Wojewodschaftskomitees der Partei innegehabt. Anfang Juni folgte noch eine Personalveränderung, die den Posten eines Wojewoden in einer der wichtigsten Regionen betraf. Der langjährige Wojewode von Kattowitz, Jerzy Ziętek, "suchte um seine Entlassung aus dieser Stellung an". Er hatte den "Wunsch, sich auf seine Abgeordnetenarbeit und auf seine Arbeit im Staatsrat zu konzentrieren". Neuer Wojewode in Kattowitz wurde Stanisław Kiermaszek. (Polityka, 21.6.1975, S. 4)

Die *Ersten Sekretäre der Wojewodschaftskomitees* der Partei repräsentierten die Generation der 40jährigen. 32 von ihnen waren im Alter zwischen 40 und 50. Ähnlich war die Altersstruktur der Wojewoden. Von ihnen waren 36 in den 40ern. Unter den Wojewoden waren 41 Mitglieder der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei; acht gehörten der Vereinigten Volkspartei an. Die ZSL-Mitglieder bekamen die Wojewodschaftsposten in den Bezirken Biała Podlaska, Białystok, Bydgoszcz, Leszno, Ostrołęka, Radom, Rzeszów und Sieradz. (Polityka, 21.6.1975, S. 4)

Die soziale Struktur im Kreis der Ersten Sekretäre spiegelt auch hier den technokratischen Trend und die Absicht wider, wirtschaftlich versierte Parteifunktionäre an die Spitze des mittleren Parteiapparats zu stellen. Von der Ausbildung her "dominieren entschieden" die Ökonomen unter den Ersten Sekretä-

ren. Die zweitgrößte Gruppe war die der Ingenieure. Nur einige hatten eine humanistische Ausbildung. (Polityka, 21.6.1975, S. 4)

Tatsächlich erscheint imponierend, daß die meisten der 49 Ersten Sekretäre eine höhere (also eine universitäre) Ausbildung besaßen. Von 41 unter ihnen, deren Ausbildungsstand bekannt ist, hatten 90 Prozent universitäre Studien absolviert. Nur vier der Ersten Sekretäre wiesen bloß eine Parteiausbildung auf, die dem Niveau nach in etwa einer mittleren Ausbildung gleichkommt. Die Mehrzahl dieser Ersten Sekretäre waren von ihrer Ausbildung her Ökonomen und Techniker, nur sechs hatten eine überwiegende Partei-, nur drei eine politologische Ausbildung. (RFER/PSR 16, 16.6.1975, S. 19)

Alle Ersten Sekretäre der neuen Provinzen waren zum Zeitpunkt ihrer Ernennung bereits langjährige Parteigenossen. Die durchschnittliche Dauer der Mitgliedschaft derer, bei denen diesbezüglich Daten vorlagen, betrug 25 Jahre. Stellt man in Rechnung, daß das Durchschnittsalter der Ersten Sekretäre 47 Jahre betrug, wird deutlich, daß die meisten bereits in ihrer Jugend, noch vor Beendigung ihrer Ausbildung, in der Partei bzw. in einer angeschlossenen Organisation mitgearbeitet hatten. Tatsächlich haben die meisten ihre politische Karriere in kommunistischen Jugendorganisationen begonnen. Viele sind in den ersten Nachkriegsjahren der Partei beigetreten. Ihre Sozialisation sowohl vermittels ihrer fachlichen wie ihrer Parteiausbildung lag vielfach noch in der Zeit des "Stalinismus".

Eine ähnliche Entwicklung wie unter den Ersten Sekretären gab es hinsichtlich der Sozialstruktur unter den Wojewoden. Auch unter ihnen überwogen nach der Reform die Ökonomen. (Polityka, 21.6.1975, S. 4)

Seit der Gierek-Zeit wird generell von Personen, die Führungspositionen in der Verwaltung übernehmen oder sich für solche bewerben, gefordert, daß sie eine Universitätsausbildung haben. Dabei wird - was ihre fachliche Ausbildung anlangt - einer Kombination aus beruflicher Fähigkeit auf einem speziellen Gebiet und einer Verwaltungsausbildung der Vorzug gegeben. Wenn diese Voraussetzungen nicht zu erfüllen sind, wird auch ein Experte einer bestimmten Fachrichtung in eine Führungsposition berufen, dem dann als Stellvertreter meist Beamte mit einer verwaltungswissenschaftlichen Hochschulausbildung beigeordnet werden. (Urbanowicz/Adamowitsch, 1981, S. 23)

Diesbezüglich setzte sich in der Gierek-Zeit fort, was bereits unter Gomułka nach 1956 seinen Anfang genommen hatte. Seit 1959 werden außerhalb der Universitäten dreijährige Verwaltungskurse durchgeführt, v. a. um Führungskräften eine zusätzliche Ausbildung auf den Gebieten Verwaltungsrecht, Wirt-

schaftswissenschaft und Soziologie zuteil werden zu lassen. Seit 1964 gibt es solche Kurse zur Ausbildung von Graduierten, die bereits in der Verwaltung beschäftigt sind. (Urbanowicz/ Adamowitsch, 1981, S. 23 f.)

Die Fakultät für Recht und Verwaltung an der Universität in Warschau entstand aus diesem Bedürfnis nach einer besseren Qualifizierung von Führungskräften. Außerdem existieren zur Ausbildung von Führungskräften entsprechende Abteilungen für Management, Organisation und Verwaltung. Man hat unter Gierek noch mit der Graduiertenverwaltungsausbildung für diejenigen begonnen, die in der Verwaltung auf lokaler Stufe Führungspositionen bekleiden, wobei in der Ausbildung Rechtsfragen im Vordergrund stehen. (98)

Zusammenfassend läßt sich festhalten:
Die Verwaltungsreformen waren überwiegend technokratisch motiviert. Durch die Auflösung der Kreisebene und die damit geschaffene direktere Verbindung zwischen der Zentrale und den lokalen Einheiten sollte die Verwaltungstätigkeit effektiviert und rationalisiert werden. Gleichzeitig zielte man auf eine Verstärkung der Position der Partei in der Verwaltung qua Ausdehnung des Nomenklatura-Systems ab. Politische Implikationen ergaben sich aus den Reformen auch insofern, als die Verkleinerung der Wojewodschaften erstens die Macht der eingesessenen "Regionalfürsten" brach, wovon sich die Zentrale eine Verringerung des "Partikularismus" versprach. Zweitens bot sich solcherart die Möglichkeit, eine Anzahl solcher Genossen an die Spitze der Parteikomitees und der Verwaltungsämter der nunmehr verkleinerten Wojewodschaften zu setzen, die den technokratischen Kurs Giereks mitzutragen bereit waren. Das gleiche galt für die Verwaltungseinheiten auf der Gemeindeebene. Die technokratische Intention drückte sich dabei auch in der Veränderung der sozialen Struktur der Wojewoden und der Ersten Sekretäre der Wojewodschaftskomitees der Partei aus, unter denen nunmehr die Vertreter der "technischen Intelligenz" deutlich überwogen. Gleichzeitig boten sie als langjährige Parteimitglieder die Gewähr, auch weiterhin dem "Primat der Politik" und dem Prinzip der "führenden Rolle" ihrer Organisation nachzukommen.

Die Reform bot gleichwohl nicht nur der Zentrale, sondern auch verschiedenen regionalen Eliten die Möglichkeit, ihre Machtpositionen aufzuwerten. Freilich ging es für die letzteren im allgemeinen eher darum, von einer generell schlechteren, weil verkleinerten Ausgangsbasis her sich im Konkurenzkampf, der mit der administrativen Neuaufteilung entfacht worden war, gegenüber anderen Wojewodschaften durchzusetzen.

Daneben trat ein weiterer signifikanter Umstand hervor. Mit der Neueinteilung der Wojewodschaften und der Abschaffung der Kreise konnten einige Wojewodschaftsführungen, die (noch immer oder jetzt zum erstenmal) stark genug waren - von ihrem ökonomischen Rückhalt, ihrer politischen Bedeutung oder auch von ihren guten Beziehungen zur Zentrale her -, ihren Einfluß auf die Neubesetzung von Führungspositionen in neugegründeten Wojewodschaften geltend zu machen. Ein derartiges Beispiel ist die Einflußnahme der Kattowitzer Führung auf umliegende, neugebildete Wojewodschaften. Tschenstochau wurde mit der Reform gebietsmäßig erheblich vergrößert und avancierte vom Status eines Kreises zu einer eigenen Wojewodschaft. Die neue Führungsmannschaft in Tschenstochau wurde in ihren herausragenden Positionen mit Genossen aus Kattowitz besetzt, wobei in diesem speziellen Fall der Gedanke an eine Konvergenz der Interessen der Zentrale und der Kattowitzer Wojewodschaft naheliegt (Grudzien/Gierek).

Der bereits zitierte M. Buchowski schreibt:

> "Die neugebildete Wojewodschaft Tschenstochau erhielt über 6.000 qkm Fläche, 17 Städte und 58 Gemeinden sowie 723.000 Einwohner. Das alles aus den bisherigen Wojewodschaften Oppeln, Kielecki, Łódź und Kattowitz. Von letzterer erhielt sie auch die Führungsequipe. Am 3. Juni 1975 fand ein Plenum des Wojewodschaftskomitees der PVAP in Kattowitz statt; der damalige Erste Sekretär des Wojewodschaftskomitees informierte die Versammelten darüber, daß ein Teil der Mannschaft in die neuen Wojewodschaften Bielski und Tschenstochau überwechselt. 'Ich bin sicher', sagte er, 'daß Ihr Eure neuen Pflichten voll erfüllen werdet, indem Ihr Euer ganzes Wissen und Eure Erfahrung nützt, die Ihr hier erworben habt'." (99)

Realität war, daß der Egoismus und der "Partikularismus" regionaler Eliten mit der Reform nicht beseitigt wurde, sondern - gemäß den veränderten politischen, personellen, administrativen und geographischen Bedingungen - nunmehr in modifizierter Weise zur Wirkung gelangte.

6. PARTEI UND GESELLSCHAFTLICHE KONTROLLE

Die sogenannte *gesellschaftliche Kontrolle* wird sowohl als Teil des Kontrollsystems in der sozialistischen Gesellschaft wie auch als eines jener Instrumente erachtet, mit deren Hilfe die Tätigkeit der Nationalräte und hierüber der Verwaltung gesteuert wird. Bei den nachfolgenden Ausführungen geht es nicht um Kontrolle im Sinne einer gerichtlichen Überprüfbarkeit von Verwaltungsentscheidungen, die in individuellen Angelegenheiten getroffen werden, also um justizielle Kontrollmechanismen. Diesbezüglich hat der polnische Bürger rechtlich seit 1956 eine deutliche Besserstellung gegenüber der Verwaltung erfahren. (Kuss, 1984, S. 301 ff.) Vielmehr geht es bei der gesellschaftlichen Kontrolle um eine außergerichtliche Beobachtung, Prüfung und Bewertung der Tätigkeiten der Verwaltungsorgane; dazu zählen sämtliche Formen der Kontrolle, in denen als kontrollierendes Subjekt ein sog. gesellschaftlicher Vertreter (alo nicht hauptamtlich) fungiert. (100) Gesellschaftliche Kontrolle wird also - über die unmittelbare Kontrollfunktion hinausgehend - als plebiszitäres Instrument zur Einflußnahme auf den Staatsapparat und dessen Tätigkeit begriffen.

Die polnische Verfassung vom 22. Juli 1952 wie die novellierte Fassung von 1976 (Dz. U. 1976, Nr. 7, Pos. 36) zählt die Teilnahme an der gesellschaftlichen Kontrolle zu den Grundrechten der Bürger (Art. 86, Abs. 2). Die Verfassung nennt als Form, in der dieses Recht verwirklicht werden kann, die gesellschaftliche Kontrolle "der Tätigkeit der Behörden, Anstalten und Institutionen" (Art. 47). Dabei nimmt dem Anspruch nach die gesellschaftliche Kontrolle, die durch die Nationalräte ausgeübt wird, einen beachtlichen Platz im System der Kontrolle insgesamt ein. Wahrgenommen werden soll die gesellschaftliche Kontrolle im Auftrag der Nationalräte von deren *Kommissionen* (Art. 53).

Das auf diesen Elementen beruhende Kontrollsystem wurde nicht von Beginn der Existenz "Volkspolens" etabliert, sondern entwickelte und veränderte sich im Laufe der Nachkriegsjahre. Bezüglich der Einrichtung eines Rechtssystems orientierte sich das *Manifest des Polnischen Komitees der Nationalen Befreiung* (1944) an den Prinzipien der Verfassung von 1921. (Ustawa z 11

września 1944 r. o radach narodowych) Dementsprechend übte der *Landesnationalrat* als vorläufiges Parlament und ab 1947 der Sejm die Kontrolle über die Gesamtheit der staatlichen Verwaltung aus. (Ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r.) Auch die Verfassung vom 22. Juli 1952 benannte den Sejm als das höchste Organ der Staatsmacht, das die Kontrolle über die Tätigkeit aller anderen Machtorgane und der Staatsverwaltung auszuüben habe.

Ab Ende 1948, der Zeit der einsetzenden "Stalinisierung", wurde allerdings in dem Maße, wie die zentralistischen Tendenzen zunahmen, die Rolle des Sejm als Kontrollfaktor der Regierung gegenüber geringer. Dies änderte sich im Zusammenhang mit den politischen Veränderungen im Jahre 1956. Nach kurzer Zeit jedoch nahm die Kontrollfunktion des Sejm, die 1956/57 durch die Offenheit der Debatte über das Budget und den nationalen Wirtschaftsplan und der Auseinandersetzung zwischen den verschiedenen Gruppen von Abgeordneten einen Aufschwung erlebt hatte, wieder ab.

Während in den ersten Nachkriegsjahren das Präsidium des Landesnationalrats und der Staatsrat seine Aufgaben im Bereich der Kontrolle mit Hilfe des ihm unterstellten sog. *Kontrollbüros* ausübte, das seine Delegaturen in den Wojewodschaftsstädten hatte und Inspektoren beschäftigte, wurde mit dem Verfassungsgesetz vom 19. Februar 1947 das *Oberste Kontrollamt* als höchste Kontrollbehörde berufen. Der Präsident dieses Amts wurde nach dem neuen Gesetz vom Sejm gewählt und war Mitglied des Staatsrats. Erst das Gesetz vom 9. März 1949 konstituierte die *Najwyższa Izba Kontroli* (NIK, Oberste Kontrollkammer) als besonderes Staatsorgan, das von der Regierung unabhängig und dem Staatsrat unterstellt war. Sie sollte die Tätigkeit der führenden Staatsorgane im Bereich der Verwaltung und der nationalen Wirtschaft kontrollieren. Zugleich sollte die NIK die Kontrolle im Inland insgesamt koordinieren, die in den einzelnen Ressorts ausgeübt wurde, sowie die sog. "gesellschaftliche Kontrolle" koordinieren, die den Nationalräten zugeordnet war.

Allerdings dauerte die Tätigkeit der NIK nicht lange an. Mit dem Gesetz vom 22. November 1952 wurde sie aufgelöst und die Kontrolle einem Ministerium für Staatskontrolle übertragen. (Dz. U. 1952, Nr. 47, Pos. 316)

Außer der NIK sind bei der "sozialistischen Umgestaltung des Staatsapparats" Ende der 1940er/Anfang der 1950er Jahre spezielle Kontrollinspektionen eingerichtet worden. Als erstes wurde im Jahre 1950 die Handelsinspektion ins Leben gerufen. (Dz. U. 1950, Nr. 44, Pos. 396) 1951 sind Kontroll- und Revisionsorgane für finanzielle Angelegenheiten etabliert worden. Z. B. unterstehen dem Finanzminister das sog. Zentrale Kon-

troll-Revisions-Inspektorat und die Kontroll-Revisions-Inspektorate auf der Wojewodschaftsstufe. Daneben sind die Kontrollbeamten für die Buchhaltung ein Bestandteil der sog. Spezial-Inspektionen. Außerdem gibt es in der vielstufigen Struktur der Verwaltung in den einzelnen Ressorts eine sog. Ressortkontrolle und eine Aufsicht der jeweils höheren Stufe über die niedrigere. Das polnische Recht kennt auch eine sog. Instanzen-Kontrolle, Appellationsinstitutionen (*Organisacja skarg i wniosków)*, das Wirtschaftsschiedsgericht, die Gerichtskontrolle, die Disziplinarkontrolle sowie die Bankkontrolle. (Bigo/ Longchamps, 1965, S. 57)

Im Laufe der weiteren Entwicklung wurden auch noch andere Formen der gesellschaftlichen Kontrolle institutionalisiert. Eine besondere Rolle sollte dabei den sog. *gesellschaftlichen Organisationen*, vor allem den Gewerkschaften, den *Selbstverwaltungsorganisationen* (hauptsächlich der *Bürger-Selbstverwaltung*) sowie den Genossenschaften zukommen. (Sokolewicz, 1979, S. 156)

Unter den Bedingungen eines Parteimonopols in Regierung und Verwaltung des Landes, unter der Bedingung, daß eine Opposition sich nicht legal organisieren und auf die Verhältnisse Einfluß nehmen kann, daß die Presse ebenfalls in weiten Bereichen gleichgeschaltet ist, also eine Kontrolle durch traditionelle demokratische Mechanismen nur in einem sehr beschränkten Ausmaß existiert, wurden die zur Kontrolle der staatlichen Institutionen berufenen und eingerichteten Kontrollinstanzen zum mehr oder weniger ausschließlichen Träger von Kontrollbefugnissen und von Kontrolle. Funktioniert auch diese Kontrolle nicht, ist ein wesentlicher Selbstregulierungsmechanismus des Systems ausgeschaltet.

Würde es hier generell um eine Bewertung der Kontrolle der Verwaltung gehen, müßten in erster Linie die genannten professionellen Kontrollorgane und ihre Tätigkeit analysiert werden. Sowohl von der Quantität wie von der Qualität her sind diese Kontrollmechanismen bedeutungsvoller als jene Einrichtungen, die unter den Begriff "gesellschaftliche Kontrolle" fallen. Diese hat in weiten Bereichen eher politischen Charakter in dem Sinne, als sie die Bürger für eine Art Kontrolltätigkeit mobilisieren soll. Die wesentlichsten zu kontrollierenden Bereiche der Gesellschaft kann die "gesellschaftliche Kontrolle" gar nicht erfassen. Die wirtschaftlichen und unternehmenstechnischen Vorgänge sind in der Regel zu kompliziert, um über die Organe der "gesellschaftlichen Kontrolle" eine wirksame Überprüfung ausüben zu können.

Aufgabe dieses Abschnitts im speziellen und dieser Studie generell ist es jedoch nicht, das polnische Kontrollsystem und seine Wirkungsweise zu untersuchen. Hier soll vielmehr

durch die Betrachtung zweier Reformen, die im Kontrollsystem in den 1970er Jahren vorgenommen wurden, das Bild der Gierekschen Politik unter dem Aspekt der Folgen parteimonopolistischer und technokratischer Bestrebungen in der Verwaltung ergänzt werden. Diese beiden Reformen betreffen sowohl die Rolle der Kontrollorgane als auch die Stellung der Nationalräte in ihrem Verhältnis zur Exekutive.

Es handelt sich um einige Veränderungen in der institutionellen Form der staatlich organisierten Kontrollmechanismen im Bereich der gesellschaftlichen Kontrolle, also jener Kontrolle, die v. a. durch die Nationalräte vermittels deren Kontrollkommissionen ausgeübt wird; zweitens um Veränderungen in der Funktionsweise jenes Organs, das von höchster Stelle aus die Aufgabe hat, die Kontrolltätigkeit insgesamt zu koordinieren: die Oberste Kontrollkammer (NIK). Bei beiden Reformen werden a) wesentliche Aspekte der Ursachen für die Dysfunktionalität und die Fehlentwicklungen in der Tätigkeit der Verwaltung deutlich; b) kommen auch hier wieder die technokratische Tendenz und die parteimonopolistischen Bestrebungen zum Ausdruck; schließlich werden c) die Resultate dieser Politik an einem besonders neuralgischen Punkt des Systems, eben dem der Kontrolle und der regulierenden und unterschiedliche Interessen ausgleichenden Einflußnahme auf die Exekutive, offenkundig. Es geht erstens um die neue institutionelle Zuordnung der Obersten Kontrollkammer im Jahre 1976 und zweitens um die Einrichtung der *Komitees für gesellschaftliche Kontrolle* (KKS) im Jahre 1978.

6.1 Rechtliche Veränderungen im Status der Obersten Kontrollkammer

Durch die Verfassungsnovellierung von 1976 wurde in bezug auf die Grundrechte der Bürger eine Ausweitung der *gesellschaftlichen* Grundrechte festgeschrieben. Diese betrafen vor allem die Teilnahme der Bürger an der Gestaltung der Tätigkeit des Staates und der Wirtschaft. In der Verfassung von 1976 wird insbesondere auf das Recht zur Ausübung der gesellschaftlichen Kontrolle, auf Konsultationen und Diskussionen der Grundprobleme der Landesentwicklung sowie auf das Recht hingewiesen, diesbezüglich Anträge zu stellen. (Lammich, 1976c, S. 417 ff.)

Eine institutionelle Garantie dieser Rechte fand in der novellierten Verfassung allerdings keinen Niederschlag. Die Forderung, die diesbezüglich immer in der polnischen Literatur erhoben worden ist, hat sich insbesondere auf die Schaffung der Möglichkeit bezogen, die Verwirklichung eines jeden Grundrechts

vor Gericht einzuklagen. (Lammich, 1976c, S. 418) Genausowenig wurde die nach den Ereignissen im Dezember 1970 wieder verstärkt geforderte "Arbeiterselbstverwaltung" berücksichtigt.

Im Gegenteil: Die zentralistische Tendenz, die sich in Polen in den 1970er Jahren gerade in bezug auf das Verwaltungssystem immer stärker durchsetzte, erfaßte auch das Kontrollsystem. Der Unterordnung der "gesellschaftlichen Kontrolle" unter technokratische Effektivitätskriterien entsprach eine neue institutionelle Zuordnung der Obersten Kontrollkammer. Diese wurde der Regierung unterstellt. Rechtlich und institutionell wurde damit wieder ein Zustand hergestellt, der im Jahre 1956 als "Abweichung von den leninistischen Prinzipien" verurteilt worden war: ein Kontrollorgan akkurat jener Instanz unterzuordnen, die es kontrollieren soll. Die Konsequenz dieser Kritik war seinerzeit gewesen, das 1952 eingerichtete und der Regierung unterstellte *Ministerium für Staatskontrolle* aufzulösen und die *Oberste Kontrollkammer* als von der Regierung unabhängige Kontrollinstanz wieder ins Leben zu rufen. (Dz. U. 1957, Nr. 61, Pos. 329; Dz. U. 1957, Nr. 61, Pos. 330; M. P. 1957, Nr. 99, Pos. 578)

Der NIK wurde seitdem eine herausragende Funktion hinsichtlich der Kontrolle der Regierung und der staatlichen Verwaltung zugesprochen. Als ihre Aufgabe wurde bestimmt, die wirtschaftliche, finanzielle und organisatorisch-administrative Tätigkeit der zentralen sowie der territorialen Organe der Staatsverwaltung und jeglicher Behörden, Unternehmen und Betriebe zu kontrollieren, soweit letztere den ersteren untergeordnet sind. Des weiteren sollte ihre Aufgabe in der Kontrolle der Tätigkeit der Genossenschaften, der gesellschaftlichen Organisationen und der nicht-vergesellschafteten Wirtschaftseinheiten bestehen, wenn deren Tätigkeit eine Verbindung mit der staatlichen Wirtschaft aufweist. Aufgrund der Ergebnisse ihrer Kontrollen hat die NIK entsprechende Bemerkungen zum Rechenschaftsbericht des Ministerrats und zum nationalen Wirtschaftsplan zu erarbeiten. Die Oberste Kontrollkammer legt ihre Bewertung - dies ist eine konstitutionell festgelegte Verpflichtung - jährlich dem Sejm vor. Außerdem besteht die Aufgabe der NIK darin, einen Bericht über die Ergebnisse der Kontrolle der wichtigsten Aufgaben der nationalen Wirtschaft und der Tätigkeit der Staatsorgane zu verfassen. (101)

Außer den von der Kontrollkammer selbst durchzuführenden Kontrollen gehörte zu ihren Aufgaben die Koordination der Tätigkeit der anderen Kontrollorgane, der sog. Revision und der Inspektion. Diese Organe - die Kontrollbeamten für die Buchhaltung in allen Ressorts, die Kontroll-Revisions-Organe des Finanzministeriums, die staatliche Handelskontrolle usw. - waren

verpflichtet, mit der Obersten Kontrollkammer ihre vierteljährlichen Kontrollpläne abzustimmen, verschiedene Kontrollen gemeinsam mit der NIK durchzuführen bzw. unter deren Führung, Kontrollen, die von der NIK empfohlen werden, sofort durchzuführen und Rechenschaft für die verschiedenen Bereiche der Kontrolle zu erstatten. (Art. 8 des Gesetzes und des Beschlusses des Staatsrats vom 20. November 1958)

Nachdem im Jahre 1957 die Oberste Kontrollkammer wieder etabliert worden war, hatte man gerade die Bestimmung, daß sie ihre Kompetenzen und ihre Kontrollfunktionen unter der Aufsicht und im Auftrag des *Parlaments* wahrzunehmen hatte, als Garantie gegen eine Wiederholung jener "Fehler" und "Verzerrungen" erachtet, die die Zeit des Stalinismus geprägt hatten. Eine solche Regelung wurde auch und gerade mit Blick auf die Forderung begrüßt, die rechtliche Stellung des Sejm zu stärken, der mit Hilfe der Obersten Kontrollkammer die Regierung wirksamer als vordem kontrollieren können sollte. Die technokratischen Argumente, mit denen die Ausschaltung der NIK als Kontrollorgan des Sejm im Jahre 1952 begründet worden war, waren ehedem scharf kritisiert worden:

> "Damals fehlte es nicht an Stimmen, die diese Veränderung mit den Postulaten einer sog. Operationalität der Kontrolle begründeten, ihrer Durchführbarkeit, ihrer Belebung als Instrument der Führung auf gleicher Stufe mit den laufenden Anordnungen usw. Tatsache ist jedoch, daß diese Reform 'die Kontrollorgane mitverantwortlich machte für die Ergebnisse der Politik der Regierung, die Objektivität der Kontrollorgane einschränkte, und dadurch auch die Regierung selbst einer unvoreingenommenen Kontrolle ihrer mehr allgemeinen politisch-wirtschaftlichen Konzeption entzog'. (102) Eine selbstverständliche Angelegenheit war auch, daß die staatliche Kontrolle, die einzig aus einem Regierungsressort bestand, die direkte Verbindung von den Arbeiten des Sejm abtrennte. Sie bestand hauptsächlich in der technisch-finanziellen, der buchhalterischen Kontrolle, ohne breitere thematische Erfassung." (103)

Für wie weitgehend die Befugnisse der NIK erachtet wurden und welcher Stellenwert ihr als Kontrollinstanz der staatlichen Verwaltung zugemessen wurde, verdeutlichte A. Gwiźdź:

> "Sie wurde nicht nur, wie das in vielen Ländern, in denen ähnliche Kontrollkammern oder Rechnungshöfe

bestehen, dazu berufen, die wirtschaftliche und finanzielle Tätigkeit der Staatsorgane, insbesondere vom Gesichtspunkt der Legalität aus, zu kontrollieren. Die Pflichten der Obersten Kontrollkammer fächern weiter aus. Sie wurde zur Kontrolle der wirtschaftlichen und finanziellen Tätigkeit, aber auch der organisatorischen und Verwaltungstätigkeit der Organe der Staatsverwaltung, sowohl der obersten als auch der örtlichen (und den ihnen untergeordneten Einrichtungen) berufen, und zwar nicht nur hinsichtlich der Legalität dieser Tätigkeit, sondern auch in bezug auf ihre Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Redlichkeit."
(Gwiźdź, 1966, S. 54)

Auch Gwiźdź sah die vornehmliche Aufgabe der Obersten Kontrollkammer darin, dem Parlament die Kontrolle über die Tätigkeit der Regierung zu verschaffen.

"Die wichtigste Aufgabe der Obersten Kontrollkammer ist es, dem Sejm alljährlich ihre Bemerkungen zum Rechenschaftsbericht der Regierung über die Erfüllung des Staatshaushalts und des Volkswirtschaftsplans sowie ihren Antrag in bezug auf das Absolutorium zu unterbreiten. ... Ferner leitet die Oberste Kontrollkammer an den Sejm jedes Jahr einige hundert Rechenschaftsberichte über durchgeführte Kontrollen. Diese Rechenschaftsberichte werden an die zuständigen Sejmausschüsse weitergeleitet und bereichern sehr ihre Tätigkeit. An den Arbeiten der Ausschüsse beteiligen sich in der Regel Vertreter der Obersten Kontrollkammer."
(Gwiźdź, 1966, S. 55)

Grundlage ihrer Tätigkeit sei die Rechenschaftspflicht gegenüber den Sejm; Aufgaben, "die vom Sejm oder seinen Organen beschlossen" werden, müsse sie "in ihren Arbeitsplan einfügen". (Gwiźdź, 1966, S. 55)

Ebenso erachteten es Bigo und Longchamps als ein grundlegendes Prinzip der staatlichen Kontrolle, daß die "Kontrolle über die Gesamtheit der staatlichen Wirtschaft ein besonderes Organ auszuüben hat, das von der Regierung unabhängig und organisatorisch mit der Legislative verbunden ist" (Bigo/Longchamps, 1965, S. 52), wie dies unmittelbar nach dem Krieg bereits im Jahre 1944 in Anlehnung an die Verfassung von 1921 festgelegt worden war.

Mit den Bestimmungen über die NIK, wie sie in der neuen Verfassung von 1976 festgeschrieben wurden, kehrte man also de facto zum Gesetz von 1952 zurück. (104) Die Aufsicht über die Oberste Kontrollkammer wurde dem Chef der Regierung, dem Premierminister, übertragen. Hatte vorher der Sejm das Recht gehabt, den Präsidenten der Kontrollkammer zu berufen und abzuberufen, so ist ihm dieses Recht von da ab nur mehr insoweit zugestanden worden, als der Sejm seine Entscheidung gemäß einem Personalvorschlag des Premierministers zu treffen hatte, und zwar in Abstimmung mit dem Staatsrat. (Lammich, 1976c, S. 414) Realiter hat diese Position selbstverständlich seit je der Nomenklatura unterlegen; insofern ist auch in diesem Fall rechtlicher Änderung vornehmlich eine Anpassung der Rechtslage an die Realität festzustellen. Vom Rechtsstandpunkt her freilich ist nicht unerheblich, daß man nun - nach den politischen - auch die institutionellen Voraussetzungen einer unabhängigen Kontrolle der Tätigkeit der Regierung und der Verwaltung aufgab.

Gleichzeitig wurde der Zuständigkeitsbereich der Obersten Kontrollkammer durch die Verfassungsnovellierung von 1976 ausgedehnt. Demnach hat sie nunmehr nicht nur die Befugnis, die Tätigkeit der Organe der Staatsverwaltung sowie der staatlichen Wirtschaft zu kontrollieren. Sie kann seither auch eine Kontrolle über die nicht vergesellschafteten Wirtschaftseinheiten ausüben, und zwar über die Einschränkungen hinaus, die das Gesetz von 1957 der NIK in dieser Frage auferlegte. (105)

Vom organisatorischen Gesichtspunkt her betrachtet, hatte die Oberste Kontrollkammer *vor* der Gebietsreform im Jahre 1975 in sämtlichen Bezirken über Unterabteilungen verfügt. Diese Struktur der NIK-Abteilungen wurde auch nach der Verwaltungsreform beibehalten. Somit hat beispielsweise die Kattowitzer Abteilung der NIK die Vollmacht, die Wojewodschaften Kattowitz, Bielsko Biała, Tschenstochau und Oppeln zu kontrollieren. Gegenüber den territorialen Verwaltungs- und Selbstverwaltungseinheiten hat die zuständige NIK-Abteilung die Befugnis, jeder anderen Kontrollkommission Anweisungen bezüglich durchzuführender Untersuchungen zu erteilen und auch diese Kommissionen zu kontrollieren. (GP 090284, S. 5 f.)

Im Jahre 1980, also wieder einmal in einer politischen Krisenzeit, in der das Versagen der Kontrolle und der staatlichen Kontrollorgane öffentlich und lautstark erörterter Diskussionsgegenstand war, besann man sich in der Frage der institutionellen Zuordnung der NIK abermals eines anderen: Die Oberste Kontrollkammer wurde erneut - formal - dem Sejm unterstellt. (Dz. U. 1980, Nr. 22, Pos. 82) Bei der vier Jahre vorher erfolgten Übertragung der Aufsicht über die NIK auf den

Premierminister scheinen allerdings nicht nur technokratische Motive, sondern auch persönlich-politische Momente eine Rolle gespielt zu haben. (GP 040484, S. 1) Mieczysław Moczar hatte quasi als Trostpflaster dafür, daß er im Jahre 1971 als Mitglied der politischen Führung von Gierek ausgebootet worden war, den Posten des Vorsitzenden der NIK erhalten. Er war erst im Dezember 1970, als Gomułka gestürzt war, zum Vollmitglied des Politbüros aufgestiegen. Im Juni 1971 verlor er jedoch seine Position als Sekretär des Zentralkomitees und noch im Dezember des gleichen Jahres seine Mitgliedschaft im Politbüro. Der nationalistische und einer orthodoxen Tradition anhängende Moczar hatte allerdings als Vorsitzender der Kontrollkammer wie als Vorsitzender des einflußreichen Kombattantenverbands ZBoWiD genügend Möglichkeiten, Gierek bzw. der Regierung Schwierigkeiten zu bereiten. (106)

Dem Gesetz nach kommt der Obersten Kontrollkammer insofern eine herausragende Bedeutung zu, als - wie bereits vermerkt - die Rechenschaftsberichte der Regierung, die diese dem Sejm vorlegen muß, zuerst durch die Hände der NIK gehen. Diese prüft vor der Aussprache im Parlament die Berichte der Regierung und hat zu diesen eine Stellungnahme zu verfassen, die gemeinsam mit dem Regierungsbericht dem Sejm vorgelegt wird. Sinnvollerweise war von dieser Aufgabenstellung her - Kontrolle der Regierung - die NIK dem Sejm bzw. dem Staatsrat untergeordnet, dessen Mitglied zu dieser Zeit Moczar ebenfalls war. Diese Stellung räumte der Kontrollbehörde und damit ihrem Vorsitzenden weitreichende Kontrollbefugnisse gegenüber der Regierung ein. Insofern er es für opportun hielt, ermöglichte diese Position Moczar, die Regierungspolitik und damit gleichzeitig auch die Politik der Parteiführung zu attackieren. Um Moczar auch noch als Vorsitzenden der NIK auszuwechseln, soll Gierek zu schwach gewesen sein. (GP 040484, S. 1)

Man verfiel daher auf eine *institutionelle Lösung* des "Problems", indem man die rechtliche Stellung der NIK veränderte und damit Moczar in die Regierung integrierte. Denn zugleich mit der Unterordnung der NIK unter den Ministerpräsidenten wurde beschlossen, daß der Vorsitzende der Kontrollkammer automatisch in den Rang eines Ministers erhoben und damit Mitglied des Ministerrats und somit auch dem Premier unterstellt ist.

Wollte die NIK die Tätigkeit eines Ministers kontrollieren, mußte nach den neuen rechtlichen Bestimmungen der Ministerpräsident seine Zustimmung erteilen. Seine neue Position als Minister und Mitglied des Ministerrats machte Moczar zugleich mitverantwortlich für die Entscheidungen der Regierung. Auf diese Weise neutralisierte man sowohl die NIK als Institution, die der Regierung real oder potentiell als kritischer Störfak-

tor gegenübertrat, wie auch Moczar, der in die Regierung und in die Verantwortung für deren Politik eingebaut wurde. (107)

Ein ähnlicher Weg wie in der neuen institutionellen Zuordnung der NIK wurde in der "Lösung" des Problems der *Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen* beschritten, einer Thematik, der in der polnischen Verfassungsdiskussion immer viel Raum gewidmet worden war. (Lammich, 1976c, S. 418 f.) Auf die Forderung nach einer institutionellen Sicherung einer solchen Kontrolle reagierten die politisch Verantwortlichen dergestalt, daß in der novellierten Verfassung von 1976 die Überwachung der Verfassungsmäßigkeit des Rechts dem *Staatsrat* zugewiesen wurde. (Art. 30, Abs. 1, Punkt 3) Wie also die Oberste Kontrollkammer unter die Aufsicht eben jener Behörde gestellt wurde, die sie kontrollieren sollte - nämlich der Regierung -, so wurde die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit des Rechts einem Organ übertragen, das an der Spitze des Sejm steht, also jenem Gremium, das die Gesetze verabschiedet.

6.2 Das Verhältnis der Parteikontrolle zur gesellschaftlichen Kontrolle

Im Juni 1976 kam es, ausgelöst durch Preiserhöhungen, zu einer spontanen Streikwelle großen Ausmaßes in praktisch allen polnischen Industriezentren. Fast ebenso schnell wie die Streiks begonnen hatten, kapitulierte die politische Führung in der Frage der Preisanhebungen. Dieser für die Parteispitze völlig unvermutete Ausbruch und die nachfolgende Reaktion zeigten, wie weit sie und die Regierung von einer realistischen Einschätzung dessen entfernt waren, was in der Bevölkerung vorging. Mit einer solchen Reaktion der Bevölkerung habe man nicht gerechnet, stellte Ministerpräsident Jaroszewicz betroffen fest. (Trybuna Ludu, 26.6.1976) Vor allem aber wurde zum erstenmal unter Gierek ansatzweise das Ausmaß der Desintegration des gesellschaftlichen Systems deutlich, das Versagen der Kontroll- und Integrationsmechanismen.

Eine der Ursachen für dieses Versagen bestand zweifellos darin, daß die PVAP-Führung auch in bezug auf die *Kontrolle* der Verwaltung nicht auf ihre "führende Rolle" verzichten konnte oder wollte. Die PVAP sichert diese Rolle vermittels der faktischen Aufsicht, die die jeweiligen Parteiinstanzen gegenüber den Apparaten der Wirtschaft und der Verwaltung, aber auch gegenüber den "gesellschaftlichen Kontrollorganen" ausüben. Realiter besteht eine Auskunfts- und Rechenschaftspflicht der Staatsorgane den Parteiinstanzen gegenüber inso-

fern, als Parteimitglieder, die führende Positionen in den Staatsorganen bekleiden - und führende Positionen im Staatsapparat werden fast ausschließlich von Parteimitgliedern wahrgenommen -, aufgrund des Parteistatuts gegenüber den Parteiinstanzen auskunfts- und rechenschaftspflichtig sind. (108) Ebenso wird die Partei mit den Kontrollergebnissen der staatlichen Kontrollinstanzen versorgt. (Lammich, 1975b, S. 228)

Demgegenüber hatten in der Realität weder die Nationalräte noch deren Kontrollorgane jene Eingriffsmöglichkeiten, die ihnen dem Gesetz nach zukommen. Die Beschlüsse, die die Kontrolle der Verwaltungstätigkeit betreffen, wurden in der Praxis (beispielsweise auf der Wojewodschaftsstufe) vom Wojewoden selbst (vor der Reform von 1973 vom Vorsitzenden des Wojewodschafts-Nationalrats) bzw. vom Wojewodschaftskomitee der Partei getroffen. (GP 090284, S. 5)

Die Kontrollen, die von den dazu bestimmten Organen der territorialen Nationalräte durchgeführt wurden, beschränkten sich üblicherweise auf die *untergeordneten Ebenen* (z. B. kontrollierten die Kontrollorgane der Wojewodschaftsebene Betriebe, Ämter usw. der in ihrem Territorium liegenden Gemeinden, vor 1975 auch der Kreise). Konflikte zwischen dem Nationalrat und der Exekutive einer territorialen Einheit wurden im allgemeinen weder auf der Ebene der Gerichte (109) noch vermittels einer Untersuchung durch die Kontrollorgane des Nationalrats ausgetragen bzw. bearbeitet, sondern auf der *Parteiebene*. Kam es tatsächlich einmal zu Konflikten zwischen dem Vorsitzenden des Nationalrats - zugleich Erster Sekretär des Parteikomitees - und dem Leiter der Exekutive, dann "schlichtete" in der Regel die Exekutive des Parteikomitees. Die Kontrollkommissionen - seien es die der Partei oder die des Nationalrats - wurden im allgemeinen nur auf Anweisung des Ersten Sekretärs des Parteikomitees eingesetzt. (GP 090284, S. 5)

Eine Möglichkeit, einen Vorsitzenden des Nationalrats der Wojewodschaftsstufe zu kontrollieren, bestand nur von seiten übergeordneter, also zentraler Parteiinstanzen, sowie von seiten der Obersten Kontrollkammer. Generell kam den Parteiorganen, im konkreten Fall den Kontrollkommissionen der Partei (*komisja kontroli partyjnej*), eine "führende Rolle" zu. Vom Parteisekretär beauftragt, konnte die *komisja kontroli* auch gegenüber den Kontrollkommissionen des Nationalrats initiativ werden und sie für Untersuchungen einsetzen.

Vor allem, wenn es um einen Parteiangehörigen in einer Position ging, die der Nomenklatura unterliegt, wurden diese nicht direkt parteiorganisatorischen Kontrollinstanzen in der Regel nur auf Betreiben der Partei selbst eingeschaltet. Wurden Vorwürfe gegen ein Parteimitglied erhoben, die sich erstens als

wahr und zweitens als schädlich für die Partei herausstellten, dann konnte auf Anweisung des Parteivorsitzenden des Komitees der entsprechenden (oder einer übergeordneten) Ebene eine Untersuchung eingeleitet werden.

Als erstes jedoch wurde im allgemeinen die Kontrollkommission der Partei mit der Untersuchung der Vorwürfe beauftragt. Sollten diese Anschuldigungen aus politischen oder persönlichen Gründen nicht untersucht werden - eine Entscheidung, die von der Exekutive des Parteikomitees oder vom Vorsitzenden des Parteikomitees getroffen wurde -, gab es für die außerhalb der Partei stehenden Kontrollorgane höchstens noch die (auch nur theoretische) Möglichkeit, sich an übergeordnete Stellen zu wenden. (GP 090284, S. 7 f.)

Als ein Element der Demokratisierung und Dezentralisierung durch die Giereckschen Reformen im Bereich der Kontrolle war herausgestellt worden, daß mit der Verwaltungsreform im Jahre 1973 den Wojewoden die rechtliche Möglichkeit eingeräumt wurde, Industriebetriebe, und zwar auch solche, die als sog. *Zentralbetriebe* direkt den Ministerien unterstellt waren (110), zu kontrollieren. Die Wojewoden wurden befugt, Direktoren von Industriebetrieben abzuberufen, wenn diesen eine dem Gesetz zuwiderlaufende Tätigkeit nachgewiesen wird. In einem solchen Fall konnte - den gesetzlichen Bestimmungen gemäß - der Wojewode auch gegen den Willen des Ministeriums eine solche Entscheidung treffen und durchsetzen. Darüber hinaus wurde ihm ein Recht eingeräumt, das vordem nur dem Justizministerium bzw. dem Innenministerium zugekommen war, nämlich die Gefängnisse zu kontrollieren. (Dz. U. 1973, Nr. 47, Pos. 276)

In der Praxis ist es allerdings nie zu einer Absetzung eines Direktors durch einen Wojewoden gekommen. Da der Posten des Direktors eines Unternehmens unter die Nomenklatura fiel, entschied die Exekutive der Partei darüber, ob und welcher Direktor berufen oder abberufen wurde. Auch die Befugnis, Gefängnisse zu kontrollieren, verblieb auf dem Papier bzw. im Bereich der Propaganda. (GP 020484, S. 8)

Diese Kontrollpraxis machte sich allenthalben negativ bemerkbar. Im Raum Kattowitz (wie anderswo in Polen) wurden z. B. im Bereich des Umweltschutzes Delikte verübt, die jahrelang vertuscht und nicht geahndet wurden. So wenig wie diese Region von der dortigen Parteiführung in der offiziellen Propaganda als etwas anderes denn als Musterland dargestellt wurde, so wenig durfte über die an der Spitze der Verwaltung und der Wirtschaft stehenden Parteigenossen etwas Nachteiliges gesagt werden. In Kattowitz war es so gut wie unmöglich, im Fernsehen eine Sendung unterzubringen, die sich kritisch mit den Verhältnissen in dieser Wojewodschaft auseinandergesetzt hätte. (111)

6.3 Die Komitees für Gesellschaftliche Kontrolle

Die Streiks im Juni 1976 machten offensichtlich, daß in der Praxis auch die rechtlich fixierte Ausweitung der gesellschaftlichen Kontrollrechte und Einwirkungsmöglichkeiten den beabsichtigten oder erwarteten Ergebnissen kaum gerecht geworden war. "Die Effektivität dieser Kontrolle entsprach ... weder den verschiedenartigen Formen der Kontrolle noch der Zahl der dabei engagierten Bürger. ... Die im Ergebnis dieser Kontrolle gestellten Anträge wurden von den kontrollierten Einheiten nicht immer termingemäß und mit der erforderlichen Konsequenz realisiert. Dies wie auch - infolge der Verfassungsreform vom Februar 1976 - die neue Unterordnung der Obersten Kontrollkammer unter die Regierung statt wie zuvor unter den Sejm und den Staatsrat aktualisierten die Frage nach der Verbesserung und Aktivierung der gesellschaftlichen Kontrolle im besonderen Maße." (Sokolewicz, 1979, S. 156 f.)

Kurz nach dem Juni 1976 setzte auch innerhalb der Partei die Diskussion darüber ein, wie die *gesellschaftliche Kontrolle* verbessert werden könnte, um ökonomische Disproportionen und politische "Verzerrungen" sowie die Unzufriedenheit der Bevölkerung auszuräumen und um eine Wiederholung solcher Vorkommnisse zu vermeiden. Anderthalb Jahre später, auf der 2. Landeskonferenz der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei im Januar 1978, ging Edward Gierek in seinem Referat insbesondere auf diese Frage ein. (Trybuna Ludu, 10.1.1978)

Das von ihm bei dieser Gelegenheit skizzierte Modell der gesellschaftlichen Kontrolle wurde als Gesetzentwurf bereits zwei Monate später vom Staatsrat in den Sejm eingebracht. (112)

Die zunehmenden Widerstände gegen die Gierekschen Vorstellungen in dieser Frage und die Auseinandersetzung um diesen Gesetzentwurf scheinen symptomatisch für die Entwicklung eines Einstellungswandels, eines zunehmenden Unbehagens mit der Gierekschen Politik, und eine Schmälerung seiner politischen Basis auch in den Kreisen staatlicher Funktionsträger zu sein. Dieser Prozeß begann sich nach den Streiks im Juni 1976 mehr und mehr auch innerhalb der Partei, vor allem aber in wissenschaftlichen Kreisen bemerkbar zu machen. (113) Infolge der herben Kritik, die von verschiedenen Seiten vor und während der ersten Lesung des genannten Gesetzentwurfs im Sejm (am 29. März 1978) geübt wurde, verwies man die Vorlage zur Beratung an die Sejmkommission für Verwaltung, territoriale Wirtschaft und Umweltschutz (114) sowie in die Kommission für Gesetzgebung. Auch in der Presse rief der Entwurf eine öffentliche Diskussion hervor, "in der es an kontroversen Standpunkten nicht fehlte". (Sokolewicz, 1979, S. 157) Heftig umstritten war be-

sonders die Frage, in welchem Ausmaß den neu vorgesehenen Kontrollinstanzen, den *komitety kontroli społecznej* (KKS, Komitees für Gesellschaftliche Kontrolle), reale Machtbefugnisse eingeräumt werden sollten. Der Giereksche Entwurf sah nämlich eine weitgehende Beschränkung ihrer Kompetenzen vor.

Die beiden genannten Sejm-Kommissionen beriefen einen gemeinsamen Unterausschuß, der mit der Ausarbeitung von Änderungsvorschlägen zu dem vom Staatsrat eingebrachten Entwurf beauftragt wurde. Am 26. Mai 1978 fand die zweite Lesung statt. Am selben Tag nahm der Sejm die Neufassung des Gesetzentwurfs einstimmig an. (Dz. U. 1978, Nr. 14, Pos. 61) Das Gesetz trat im Juni 1978 in Kraft. Danach hat jeder Nationalrat - unabhängig von seiner Stufe (Grundstufe, Wojewodschaftsstufe) und Art (Gemeinde-Nationalrat, städtischer Nationalrat, Stadtbezirks-Nationalrat) - die Pflicht, "seinen" KKS zu berufen. Demgemäß entspricht die Zahl der KKS der Zahl der Nationalräte; sie betrug also nach dem Stand vom 31. Juli 1978 2.402, darunter 49 Komitees für Gesellschaftliche Kontrolle bei den Wojewodschaftsräten, 262 bei den Stadträten, 21 bei den Stadtteilräten, 537 bei den gemeinsamen Stadt- und Gemeinderäten sowie 1.533 bei den Gemeinderäten. (Sokolewicz, 1979, S. 165)

Auch nach der Verabschiedung des Gesetzes blieb die Bewertung der neuen Institution kontrovers, vor allem, weil der verabschiedete Entwurf in seinem Kompromißcharakter, den er durch einen Ausgleich zwischen den divergierenden Ansichten der Gegner und der Befürworter wirksamer Befugnisse für die Komitees angenommen hatte, zu schwammig erschien. Beunruhigt waren vor allem die Befürworter starker Kompetenzen. Eine Anzahl diesbezüglicher Bestimmungen, so wurde argumentiert, seien nicht präzisiert zund darüber hinaus die Auslegung und die Anwendung der Vorschriften über die KKS in der Praxis dadurch erschwert worden, "daß die einschlägigen Vorschriften in vier verschiedenen Rechtsakten unterschiedlicher Rangordnung enthalten sind". (Sokolewicz, 1979, S. 157 f.)

6.3.1 Kontrolle ohne Kompetenz

Die Idee, die hinter der Etablierung einer neuen Kontrollinstanz stand, die die Koordination der schon bisher bei den Räten bestehenden Kontrollkommissionen wahrnehmen sollte, war die einer Aktivierung und einer Effektivierung der gesellschaftlichen Kontrolle. Der Argwohn der Kritiker, wieder einmal nur eine kraftlose juristische Konstruktion und kein wirksames Kontrollinstrument geboren zu haben, ergab sich aus der schon vor einer Erprobung in der Praxis absehbaren Rückgratlosigkeit und Schwäche der KKS.

Die Vorbehalte resultierten nicht nur aus der Allgemeinheit jener Aussagen, die den Tätigkeitsbereich der KKS umrissen. Weder die Einrichtung der KKS noch die Bestimmung ihrer Arbeit war Konsequenz einer Analyse gewesen, die in bezug auf die Ursachen der Ineffektivität der bisherigen Kontrolltätigkeit und der dazu bestimmten Organe angestellt worden wäre. Weder wurden Schlußfolgerungen für die Arbeit der etablierten Kontrollinstanzen noch hinsichtlich ihres Verhältnisses zu den Institutionen gezogen, die sie kontrollieren sollten. Nicht die Kompetenzen der Kontrollinstanzen und ihre Beziehungen zu den Verwaltungseinheiten wurden neu gestaltet, sondern in technokratischer Manier das Problem der Kontrolle auf ein *Koordinationsproblem* reduziert. Während der Aussprache über den Gesetzentwurf im Sejm hatte der Abgeordnete Paweł Dabek u. a. folgendes ausgeführt: "Gut, daß wir so vielfältige Formen der gesellschaftlichen Kontrolle besitzen. Man muß sie bewahren. Doch braucht man dazu einen Dirigenten (Koordinator), damit alle Formen der Kontrolle ihre Aufgaben in ihrem Bereich gut erfüllen". (Sprawozdanie stenograficzne z 16 posiedzenia Sejmu PRL VII kadencji, 1978 r., ~~t~~am 63)

Die unklare Stellung der Komitees für Gesellschaftliche Kontrolle wurde durch eine Reihe von rechtlichen Regelungen, die für ihre Tätigkeit maßgeblich waren, nur bestätigt. Man versuchte, einen Kompromiß zu finden zwischen zwei konträren Interessenlagen. Einerseits stand man vor der offensichtlichen Notwendigkeit, die "gesellschaftliche Kontrolle" zu intensivieren, um die Ineffektivität und die Fehlleistungen der Verwaltung zu vermindern. Andererseits aber wollte man ein größeres Ausmaß an Mitsprache und an Einspruchsmöglichkeiten gegenüber der Exekutive bzw. gegenüber der Partei nicht zulassen und kam den Widerständen gegen eine Ausdehnung der Kontrollbefugnisse entgegen.

Diese Widerstände resultierten a) aus der einfachen Tatsache, daß ein stärkeres Maß an Kontrolle zugleich eine Einschränkung der Entscheidungs- und Dispositionsfreiheit des staatlichen Apparats bedeutet hätte; sie folgten aber b) auch aus "Effektivitätserwägungen", nämlich aus Befürchtungen, durch ein Mehr an Kontrolle würde Sand ins Getriebe des Entscheidungs- und Umsetzungsflusses von oben nach unten gebracht und somit oben beschlossene und unten durchzuführende Maßnahmen behindert, verzögert oder zu Fall gebracht werden. (115) Außerdem kam dazu die Angst der etablierten Kontrollorgane bzw. der in ihnen tätigen Mitarbeiter, zukünftig von einer übergeordneten Kontrollinstanz "koordiniert" und "angeregt" zu werden. Sie mußten den Verlust sowohl von Kompetenzen wie auch an Selbständigkeit befürchten, wenn sie nunmehr in Richtung, Art und Inhalt ihrer Kontrolltätigkeit kontrolliert würden.

Der "Kompromiß", der gefunden wurde, machte die KKS noch vor ihrer Etablierung zu unselbständigen und ohnmächtigen Einrichtungen. Die Komitees für Gesellschaftliche Kontrolle sind, so nämlich die Begründung zum Gesetz, "... nicht dazu berufen worden, um die bisher bestehenden Einrichtungen der gesellschaftlichen Kontrolle zu ersetzen oder deren Tätigkeitsbereich oder Befugnisse einzuschränken, sondern um durch koordinierende und richtungsweisende Tätigkeit dazu beizutragen, die Arbeitseffektivität dieser Institutionen zu erhöhren, sowie um sicherzustellen, daß die Nachkontrollempfehlungen vollständiger und effektiver verwirklicht werden". (116)

Außerdem wurde klargestellt, daß "die Beziehungen zwischen den Komitees (für Gesellschaftliche Kontrolle, d. V.) und den einzelnen Organen der gesellschaftlichen Kontrolle sich nicht nach dem Prinzip der Unter- und Überordnung gestalten sollen, sondern nach dem Prinzip der Partnerschaft unter Respektierung der Selbständigkeit eines jeden durch die Koordinierung erfaßten Organs, wobei durch die Vertretung dieser Organe im Komitee gleichzeitig die Möglichkeit für die Abstimmung der Standpunkte geschaffen werden soll". (Zawadzki/Fuks, 1978, S. 38) Aus dem Gesetzentwurf, den der von den Sejmkommissionen berufene Unterausschuß vorgelegt hatte, wurden während seiner Behandlung im Sejm wieder sämtliche Formulierungen entfernt, die als Unterordnung der Kontrollorgane unter die KKS hätten interpretiert werden können.

Auch im Staatsratsbeschluß vom 2. Juni 1978 ("Über die Komitees für Gesellschaftliche Kontrolle") ist festgehalten, daß die KKS "die Aufgaben und die Selbständigkeit" der Organe der gesellschaftlichen Kontrolle zu respektieren haben (§ 7) und diese Organe auch weiterhin "in Anlehnung an die Grundsätze und Arbeitsweise tätig sind, wie sie die Vorschriften, aufgrund derer sie berufen werden, vorsehen". Darüber hinaus wurde den Organen der gesellschaftlichen Kontrolle eine Art "Berufungsrecht" gegen die KKS eingeräumt. Wenn ein Beschluß eines Komitees für Gesellschaftliche Kontrolle nach Ansicht eines interessierten Organs gegen dessen Kontrollfunktion verstößt, so kann es (oder das ihm übergeordnete Organ) beim Präsidium des Nationalrats die Änderung dieses Beschlusses fordern. (§ 15, Abs. 1 des Beschlusses) Auf diese Art und Weise wurde die Gefahr abgewehrt, daß "die auf einer Mitwirkung beruhende Koordination sich in ein Subordinationsverhältnis verwandelt." (Zawadzki/Fuks, 1978, S. 57)

Die in der Diskussion über Funktion, Kompetenzen und Tätigkeit der Komitees aufgestellte Forderung, die KKS mit dem Recht zu Sanktionen auszustatten, wurde ebenfalls verworfen, und zwar in der "Sorge um die Einhaltung des gesellschaftlichen Charak-

ters dieses Organs und in der Befürchtung vor der Umwandlung der KKS in ein Repressionsorgan". (117)

Um das zu vermeiden, sollte das Komitee "erzieherische Maßnahmen" nur in der Form anwenden, daß es Personen, bei denen eine Schuld durch die Kontrolle festgestellt worden war, eine Rüge erteilt oder "indem es die unbestrittenen Verstöße (!) des jeweiligen Angestellten öffentlich bekanntmacht". (Sokolewicz, 1979, S. 162) Selbst dies - nämlich, daß das KKS im Falle eines nicht bestrittenen Verstoßes diesen bekanntgibt - wurde als "repressiv" attackiert. (Gebert, 1978, S. 15)

Die Durchsetzung der bei der Kontrolltätigkeit gewonnenen Erkenntnisse durch die Komitees für Gesellschaftliche Kontrolle soll sich, so wurde erklärt, "aus der gesellschaftlich-politischen Autorität der KKS, aus der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen und Organen und aus der Anwendung erzieherischer Einwirkungsmaßnahmen ergeben, nicht jedoch aus der Anwendung von Zwangsmaßnahmen". (Sokolewicz, 1979, S. 162)

Reale Sanktionen brauchten diejenigen, bei denen Unregelmäßigkeiten aufgedeckt wurden, von seiten der KKS jedenfalls nicht zu fürchten. "Die KKS sind nicht befugt, staatliche Zwangsmaßnahmen gegenüber denjenigen Leitern der kontrollierten Einheiten anzuwenden, die die Nachkontrollanträge und -empfehlungen nicht verwirklichen. Der Leiter der kontrollierten Einheit ist nicht verpflichtet, solche an ihn gerichtete Anträge und Empfehlungen zu verwirklichen". Der Leiter der kontrollierten Einheit ist nur "verpflichtet, dem interessierten Organ der gesellschaftlichen Kontrolle, dem KKS und seiner übergeordneten Behörde die Gründe (für seine ablehnende Haltung, d. V.) mitzuteilen." "Was das KKS in einem solchen Fall machen kann, ist, sich "um Erläuterungen an das entsprechende übergeordnete Organ (zu) wenden und bei diesem die entsprechenden Maßnahmen (zu) beantragen". (Sokolewicz, 1979, S. 162)

Die Vorbehalte gegenüber einer tatsächlichen Kontrollarbeit durch die Komitees für Gesellschaftliche Kontrolle und die unterschiedlichen Auffassungen darüber, in welcher Funktion die KKS tätig werden sollten, drücken sich auch darin aus, daß die Gesetzestexte, die die Tätigkeit der KKS zum Inhalt haben, erheblich divergieren. Während das Nationalräte-Gesetz die Beziehungen der Komitees zu den auf dem Gebiet der gesellschaftlichen Kontrolle tätigen Organisationen mit den erwähnten Begriffen "Koordination" und "Anregung" umschreibt, spricht der Staatsratsbeschluß von der "Beeinflussung der Ordnungsmäßigkeit und der Effizienz der Tätigkeit" der Organe für gesellschaftliche Kontrolle durch die KKS. (§ 8, Abs. 1) Sogar der Begriff der "Beeinflussung" wurde als offenbar zu weitgehend relativiert und deshalb in einer verbalen Konstruktion mit den

Ausführungen im Nationalräte-Gesetz verbunden: "Diese Beeinflussung soll jedoch nur eine Koordination und Anregung unter Inanspruchnahme der gesetzlich vorgesehenen Mittel bezwecken." (Sokolewicz, 1979, S. 160)

Von der Partei selbst wurden bereits zu dem Zeitpunkt, da sie auf die Notwendigkeit einer stärkeren Kontrolle und auf entsprechende Forderungen reagierte und im Januar 1978 eine Direktive bezüglich der einzurichtenden KKS erließ, diese als Organe charakterisiert, "die bei den Nationalräten tätig sind", wobei in derselben Direktive darauf hingewiesen wurde, daß gar "keine Notwendigkeit besteht, neue Organe (also außerhalb der bestehenden Struktur der Nationalräte, d. V.) zu bilden". (Sokolewicz, 1979, S. 164)

Wie effektiv die Kontrolle durch eine solcherart bestimmte Tätigkeit der KKS realiter war, zeigte sich nur zwei Jahre später. Die Arbeiter zogen die Konsequenzen aus der bisherigen Wirkungslosigkeit der immer wieder "erneuerten" und "verbesserten" Mitwirkungs- und Kontrollorgane und bestanden im August 1980 kompromißlos auf die Einrichtung unabhängiger Interessenvertretungen. Offenbar war durch die Tätigkeit der KKS, wie auch immer sie sich gestaltete, ob "koordinierend", "anregend" oder "beeinflussend", auch nicht ansatzweise erreicht worden, was dem Anspruch nach die "gesellschaftliche Kontrolle" kennzeichnen soll:

1. die Möglichkeiten für die damit befaßten Bürger zu erweitern, "in die Einzelheiten der Tätigkeit des Staats- und Wirtschaftsapparates einzudringen";
2. "eine Bewertung der Arbeit der kontrollierten Organisationseinheiten vom Standpunkt der Interessen und der Bedürfnisse des Antragstellers, Konsumenten, Kunden" zu gewährleisten sowie
3. den mit ihrer Durchführung befaßten Bürgern die Möglichkeit zu geben, "auf die Tätigkeit der Staats- und der Wirtschaftsverwaltung Einfluß zu nehmen"; was dazu beitragen soll, "diese Tätigkeit in eine größere Übereinstimung mit den tatsächlichen Bedürfnissen und Erwartungen der Gesellschaft zu bringen."

(Sokolewicz, 1979, S. 155)

In Wirklichkeit waren die Kompetenzen der KKS so beschränkt, waren die Bestimmungen bezüglich ihrer Arbeit so verwaschen, war ihr Verhältnis zu den Organen der gesellschaftlichen Kontrolle so unbestimmt, daß selbst höchste Stellen nicht wußten (oder vielleicht aufgrund der verschwommenen Rechtslage auch gar nicht zu wissen brauchten), worin eigentlich die "Koordinationsfunktion" der KKS bestehen sollte. "Die oft unscharf

formulierten Bestimmungen der Rechtsakte trugen dazu bei, daß bei den zuständigen Stellen nicht unterschieden wurde, worauf die den KKS übertragene Koordinationsfunktion zur gesellschaftlichen Kontrolle beruhen sollte. Diese Unklarheit bestand auch für manche Zentralorgane, wie man den Richtlinien der Obersten Kontrollkammer entnehmen kann, in denen den der Kontrollkammer untergeordneten Organen empfohlen wird, mit den Organisationen, die im Bereich der gesellschaftlichen Kontrolle tätig sind, durch 'Vermittlung' der KKS zusammenzuarbeiten." (118)

6.3.2 Kontrolle und Integration

Die Wirtschaftskrise in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre bewirkte erstens, daß die (von der Gierek-Führung selbst geschürten) hohen Erwartungen bezüglich einer schnellen Verbesserung des Lebensstandards (119) massiv enttäuscht wurden. Zweitens versagten die sozialen und politischen Integrationsmechanismen des Systems; die Identifikation mit der herrschenden Ordnung zerbrach und aus den wirtschaftlichen Kalamitäten erwuchs eine tiefe politische Krise.

Ein in der Ideologie der polnischen Partei- und Staatsführung ständig bemühter Topos besteht in der "Beteiligung der Bürger" an den wirtschaftlichen, sozialen und staatlichen Angelegenheiten. Dieser emanzipatorische Anspruch ist unter kommunistischen wie unter technokratischen Vorzeichen zum Bemühen verkommen, möglichst effektive gesellschaftliche Integrationsmechansimen zu schaffen. Das Dilemma besteht gerade darin, daß genau wie die reale Mitwirkung - damit zusammenhängend - auch der *Integrationseffekt* in diesen Systemen relativ schwach entwickelt ist. Eben die Tatsache, daß die Bürger von den Entscheidungsprozessen ferngehalten werden, daß Mitwirkung, interessenbedingte Auseinandersetzung und Konkurenz eng begrenzt sind, macht auch die "gesellschaftliche Kontrolle" zu einer ineffektiven und dysfunktionalen Scheinaktivität. Den für die Kontrolle zuständigen Organen werden nur äußerst beschränkte Einwirkungs- und Kontrollbefugnisse zugestanden, weil die Einräumung realer Macht jenem Prinzip widerspräche, das generell die fehlende "Mitwirkung der Bürger" am Entscheidungsprozeß bedingt: dem Prinzip der "führenden Rolle" der Partei und dem hegemonialen, alle gesellschaftlichen Bereiche umfassenden Verständnis dieser Rolle.

Dem Dilemma, das hieraus resultiert, hat man immer wieder, so auch unter Gierek, dadurch zu begegnen versucht, daß eine *Kontrolle der Kontrolle* eingeführt wurde, die aber aus eben denselben Gründen ebenso wirkungslos blieb. Nicht die Entschei-

dungsstruktur, die hierauf beruhenden Entscheidungsprozesse und die in diesem System eingebaute Unwirksamkeit der Kontrolle dieser Prozesse war man bereit zu verändern. Die Konsequenzen, die man aus den ökonomischen Schwierigkeiten und der politischen Desintegration der Gesellschaft zu diesem Zeitpunkt zu ziehen bereit war, bestand in bezug auf institutionelle Veränderungen in nicht mehr als der Schaffung einer neuen unwirksamen Kontrollinstanz für die schon bestehenden Kontrollorgane. Genausowenig wie den Bürgern eine wirkliche Mitwirkung am Entscheidungsprozeß und den Kontrollorganen wirkliche Eingriffsmöglichkeiten zugestanden wurden, genauso wenig war man bereit, der neuen Kontrollinstitution KKS reale Machtbefugnisse einzuräumen.

So blieb auch nach der Einrichtung der Komitees für Gesellschaftliche Kontrolle Alltag, was Sokolewicz als Grund für die Etablierung der KKS und als bisherigen Mangel des Kontrollsystems anführt: Die Kontrolltätigkeit war wirkungslos und "die mangelnde Wirksamkeit dieser Kontrollen bremste wiederum die Aktivität der Bürger". (Sokolewicz, 1979, S. 162) Die Enttäuschung und die Desillusionierung förderte die Aktivität engagierter Bürger allerdings in anderer Hinsicht. Der Aufbau eines Komitees zur Verteidigung der Arbeiter (KOR), das später in Komitee zur Gesellschaftlichen Selbstverteidigung (KSS) umbenannt wurde, die Gründung einer "Gesellschaft für Wissenschaftliche Kurse", der die Einrichtung der "Fliegenden Universität" vorausgegangen war, die Gründung von Menschenrechtsorganisationen, die Bildung von Komitees zur Gründung freier Gewerkschaften, der Aufschwung, den die Untergrundpresse nahm, die zunehmende Zahl von Druckerzeugnissen, in denen sich immer mehr Menschen unzensiert über die Probleme des Landes zu Wort meldeten und verständigten - diese Aktivität von Bürgern in einer zum Teil inoffiziellen, zum Teil halblegalen und zum Teil illegalen Sphäre war die andere Seite jener vielfach in den offiziellen Medien beklagten Passivität der Bürger gegenüber den offiziellen Angelegenheiten und Institutionen, die Folge der Frustration darüber war, daß eine sinnvolle Mitwirkungsmöglichkeit im offiziellen Bereich vom Bürger nicht gesehen wurde.

Gewarnt haben vor einer solchen Entwicklung sogar eine Reihe prominenter Parteimitglieder, die allerdings unter Gierek, zum Teil bereits unter Gomułka politisch kaltgestellt worden waren. Bereits im Jahre 1977 forderten 14 ehemalige hohe Funktionäre (darunter Edward Ochab, ehemaliger Parteichef und von 1964 bis 1968 Staatsoberhaupt, Jan Strzelecki, Professor für Soziologie an der Polnischen Akademie der Wissenschaften, Jerzy Morawski, ehemaliger Chefredakteur der Trybuna Ludu und ZK-Se-

kretär, Jerzy Albrecht, in der Gomułka-Ära Sekretär des Zentralkomitees, Vize-Vorsitzender des Staatsrats und bis 1968 Finanzminister) in einem offenen Brief an Edward Gierek mehr Demokratie und Mitbestimmung. In diesem Brief hieß es u. a.:

> "Unter der Bevölkerung breitet sich die Überzeugung aus, man könne auf ehrlichem Wege nichts erreichen; die Neigung zu Korruption, Cliquenwirtschaft und unehrlichem Geldverdienen nimmt ständig zu. Gleichzeitig werden mit Empörung Fälle von leichtem Reichwerden, von Eigennutz, vom Mißbrauch der eigenen Stellung zu persönlichen Zwecken kommentiert. ...
> Außer verbalen Deklarationen sind keine Anstrengungen zu sehen, die durch größere Einbeziehung der demokratischen öffentlichen Meinung zu einer Lösung der schwierigen grundlegenden Probleme des Landes führen könnten. ...
> Die Quelle unserer Hauptschwierigkeiten und Mißerfolge ist meistens politisch. Dazu gehören die undemokratischen Formen des Regierens und v. a. der fehlende demokratische Meinungsstreit bei der Feststellung der Ziele und der Auswahl der Mittel für die Lösung der gesellschaftspolitischen Probleme. ...
> Erst aus einer prinzipiellen Diskussion kann ein echtes Aktionsprogramm hervorgehen. Es ist wenig wahrscheinlich, daß es in den vor längerer Zeit gebildeten Kommissionen und Expertengremien entstehen könnte. Deren Arbeitsergebnisse sind praktisch nutzlos. Diese Tatsache sowie der Geist einer apologetischen Haltung gegenüber offiziellen Richtlinien sind der Grund, daß in diesen Kommissionen die Arbeitsgemeinschaft meistens eine Atmosphäre von Mißmut und Kraftlosigkeit herrscht. ...
> Die souveränen Rechte all dieser Organe müssen wiederhergestellt und ausgebaut werden; das betrifft den Sejm (das Parlament), die Nationalräte (Gebietskörperschaften), die Gewerkschaften sowie verschiedene Formen der Selbstverwaltung und der Genossenschaften. Alle gesellschaftlichen und kulturellen Organisationen sowie die Selbstverwaltungskörperschaften müssen die Möglichkeit haben, ihre führenden Instanzen auf echt demokratische Weise zu wählen und sich im Rahmen ihrer Satzungen frei zu entfalten. Die Einmischung der Partei in die Alltagstätigkeit dieser Organisationen muß unbedingt beendet werden, denn das schwächt ihre Initiative und macht ihre

grundsätzliche Selbständigkeit zunichte. Es ist erforderlich, die bisherigen Wahlordnungen durchzudiskutieren und zu reformieren, damit die Bürger frei wählen können unter den auf demokratischem Wege aufgestellten Kandidaten für den Sejm, für die Nationalräte und für die Vorstände gesellschaftlicher Organisationen."
(List otwarty, 1978, S. 94 ff.)

Sicher hat diese (im Oktober 1977 veröffentlichte) und andere Kritik dazu beigetragen, daß die politisch Verantwortlichen das Problem der Verbesserung der Kontrolle der staatlichen Verwaltungstätigkeit aufgriffen. Die Konsequenzen, die gezogen wurden, waren allerdings nicht mehr als eine Karikatur wirksamer Kontrollorgane. Ihre Tätigkeit änderte nicht das Geringste, nicht nur nicht an den alten Zuständen, sondern auch nicht an der "Stimmung in weiten Teilen der Bevölkerung", die so aussah, "daß das Vertrauen der Bürger in Partei und Staatsmacht erschüttert ist". (List otwarty, 1978, S. 94) Im Gegenteil, die Vertrauenskrise wurde immer tiefer.

6.3.3 Die führende Rolle der Partei in den Komitees für Gesellschaftliche Kontrolle

Den Bestrebungen unter Gierek, die "führende Rolle" der Partei in der Gesellschaft auszubauen, wurde auch noch in bezug auf die KKS Rechnung getragen. Innerhalb der *Komitees für Gesellschaftliche Kontrolle* wurde die Position eines "Sprechers" geschaffen. Als Ziel dieser Maßnahme wurde angegeben, "die Interventionstätigkeit der KKS zu intensivieren, die darauf gerichtet ist, auf die Verwirklichung der aufgrund der gesellschaftlichen Kontrolle gestellten Anregungen hinzuwirken". (Sokolewicz, 1979, S. 163) Diese Funktion des "Sprechers" wurde dem *Vorsitzenden* des KKS übertragen. Nach den Beschlüssen der vorangegangenen Jahre, die den Ausbau des Nomenklatura-Systems zum Gegenstand hatten, verwundert kaum noch, wer die Position des "Sprechers" - und damit zugleich des Vorsitzenden des KKS - wahrnehmen sollte. Als Sprecher "fungiert einer der Stellvertreter des Vorsitzenden des Nationalrats - in der Regel einer der Sekretäre des jeweiligen territorialen Komitees der PVAP". (Sokolewicz, 1979, S. 163)

Kaum hatte man der Kritik an der Wirkungslosigkeit des bisherigen Kontrollsystems eine winzige Konzession gemacht, indem man ein (allerdings ohnehin kompetenzloses) neues Kontrollorgan eingerichtet hatte, unterstellte man es auch schon der Kon-

trolle der Partei. Die Absicherung der Parteifunktionäre, unterstützt durch die Bürokraten in der Verwaltung und durch das Leitungspersonal in den Betrieben und staatlichen Einrichtungen, erfolgte nach allen Seiten. Unter diesem Aspekt betrachtet, wird auch die Ambivalenz deutlich, der das Interesse der Betriebsdirektoren bzw. der Verwaltungsleiter auf der Gemeindeebene unterliegt. Einerseits plädieren sie für eine Ausweitung der Kompetenzen für die unteren Einheiten (sprich für sich selbst), andererseits aber zeigen sie wenig Interesse daran, selbst einer verstärkten Kontrolle unterzogen zu werden.

Jedenfalls genügte es der Mehrheit derer, die über die Konstruktion der KKS befanden, offenbar nicht, die Kompetenzen der neuen Kontrollinstanz auf ein Minimum zu beschränken. Man wollte sichergehen, daß auch die neue Kontrollinstanz nichts unternahm, was außerhalb der Kontrolle des Parteikomitees geraten könnte. Darüber hinaus sollte aber auch noch die "rechtlich vorgesehene Zusammenarbeit" der Komitees für Gesellschaftliche Kontrolle "mit den Organen der Obersten Kontrollkammer" sowie "die sich in der Praxis entwickelnde Zusammenarbeit der KKS mit der Staatsanwaltschaft" institutionalisiert werden. (Art. 81c, Abs. 1, Pkt. 6 des Nationalräte-Gesetzes) Geplant war in diesem Zusammenhang, daß "die Vertreter dieser Organe in die KKS berufen" werden - Vertreter von Organen also, die der Spitze jener Verwaltungseinheiten unterstellt sind, die von den KKS (bzw. den anderen Kontrollkommissionen) kontrolliert werden sollten.

Die Berufung der Mitglieder des KKS, das ja von seiner Konzeption her den Nationalrat in seiner Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive unterstützen soll, erfolgt zwar durch das Plenum des Nationalrats, und zwar entsprechend den vom Präsidium des Nationalrats gestellten personellen Anträgen. (120) Dem Präsidium obliegt auch die laufende Aufsicht über den KKS. Das wäre eine "normale" juristische Konstruktion unter der Bedingung, daß nicht der Vorsitzende des Präsidiums des Nationalrats und der Erste Sekretär des Parteikomitees identisch und für die Entscheidungen verantwortlich wären, die von der Verwaltung durchzuführen sind.

Die spezifische personelle Konstellation an der Spitze des Komitees für Gesellschaftliche Kontrolle aber läßt den KKS-Vorsitzenden gleich in zweifacher Hinsicht in Widerspruch zu der ihm gestellten Aufgabe geraten, die "Interventionstätigkeit des KKS zu intensivieren". Als Parteisekretär ist er nicht nur in erster Linie der PVAP verpflichtet, die qua Nomenklatura gerade diejenigen Posten in der Verwaltung besetzt hält, die zu kontrollieren Pflicht des KKS und insbesondere seines Sprechers wäre. Die als Pflicht definierte Aufgabe des KKS-Spre-

chers, gegebenenfalls strafbare Handlungen aufzudecken und die Strafverfolgungsbehörden zu benachrichtigen, würde sich, wenn er pflichtgetreu handeln würde, unmittelbar gegen die eigenen Parteigenossen in verantwortlichen Positionen richten. Aber darüber hinaus wäre im Falle einer solchen Maßnahme auch der KKS-Sprecher selbst in seiner Funktion als Parteisekretär wie auch das ganze Parteikomitee insofern betroffen, als die Exekutive des Parteikomitees – der er als Stellvertretender Parteisekretär angehört – über die Besetzung der Stelle entschieden hat, deren Inhaber jetzt zur Verantwortung gezogen werden soll.

Das Gleiche gilt für die Ebene der Sachentscheidungen. Der KKS-Sprecher ist direkt und persönlich mit den Beschlüssen verbunden, die vom Parteikomitee an die Organe der Verwaltung ergangen sind und die auf ihre Richtigkeit und auf ihre Übereinstimmung mit den "Interessen der Volksrepublik Polen" zu überprüfen Aufgabe des KKS sein sollte.

Dazu kommt etwas, das unter den gegebenen Umständen allerdings nur mehr zweitrangige Bedeutung hat. Dem Sprecher wurde gegenüber dem von ihm vertretenen KKS eine besondere Stellung eingeräumt. Er "verfügt über stärkere Einwirkungsmaßnahmen als das KKS, dessen Vorsitzender er ist", wodurch er "also eine Art 'Berufungsinstanz' für Meinungsverschiedenheiten zwischen dem die Kontrolle durchführenden Organ und dem Kontrollierten" wird. Da stellt sich freilich – vorsichtig ausgedrückt – "die Frage, ob diese Lösung nicht möglicherweise eine Beeinträchtigung der Autorität des KKS als eines gesellschaftlichen Kontrollorgans zur Folge haben kann". (Sokolewicz, 1979, S. 163 und 164) Dies umso mehr, als der Vorsitzende des KKS als Parteisekretär vom Apparat der Partei bezahlt wird und nur die Diäten für seine Dienstreisen etc. vom Nationalrat, dem er institutionell unterstellt ist, vergütet werden. (GP 040484, S. 12)

Abgesichert hat sich die Parteiführung (der betreffenden oder einer übergeordneten Ebene) auch für den Fall, daß sie einen anderen als den Stellvertretenden Parteisekretär und Nationalrats-Vizevorsitzenden auf dem Posten des KKS-Sprechers sehen will. Denkbar ist ja, daß der Vorsitzende eines KKS den inneren Konflikt, in dem er sich möglicherweise befindet, nicht mehr in der gewünschten Weise zu lösen vermag und seiner Funktion als Vertreter einer Kontrollinstanz den Vorzug gibt. Der KKS-Vorsitzende muß ja theoretisch drei "Seelen in seiner Brust schlagen lassen": als Stellvertretender Parteisekretär ist er für das Wohl der Partei wie für die Parteientscheidungen verantwortlich, die der Arbeit der Verwaltung zugrundeliegen; als KKS-Vorsitzender muß er diesen Entscheidungen kritisch, wenigstens aber kontrollierend gegenüberstehen; und schließlich ist

er als Stellvertreter des Vorsitzenden des Nationalrats für die Gesetze und Verordnungen verantwortlich, die von der legal-juristischen Seite her Grundlage der Tätigkeit der (zu kontrollierenden) Verwaltungseinheiten sind.

Vielleicht, weil bei einer derartigen personellen Konstellation Komplikationen wenigstens in Einzelfällen nicht auszuschließen waren, wurde durch den schon erwähnten Beschluß des Staatsrats (Erlaß von Durchführungsvorschriften für das novellierte Nationalräte-Gesetz) als Ausnahmeregelung die Berufung anderer Personen zum Vorsitzenden des KKS als die im Nationalräte-Gesetz (Art. 93) vorgesehenen ermöglicht.

Zugleich bedeutet diese Ausnahmeregelung eine zusätzliche Möglichkeit, auf die personelle Zusammensetzung sowie auf die Arbeit des Nationalrats und seines Präsidiums Einfluß zu nehmen, wenn es aus irgendwelchen Gründen notwendig erscheinen sollte. Denn gemäß dem Staatsratsbeschluß kann der aufgrund der Ausnahmebestimmung eingesetzte KKS-Vorsitzende an den Sitzungen des Nationalrats-Präsidiums teilnehmen, auch ohne Mitglied des Nationalrats zu sein, und zwar "mit den Rechten eines Präsidiumsmitglieds". (§ 5, Abs. 3 des Staatsratsbeschlusses)

Dadurch wurde eine Rechtsgrundlage geschaffen, die im Bedarfsfall die Arbeit einer kommissarisch von der Partei beorderten Person im Nationalrat und in dessen Präsidium ohne die gesetzlich vorgesehene Wahl dieser Person in diese Gremien legalisierte. Damit allerdings, so Sokolewicz, träte ein Fall ein, der "ausdrücklich der Konzeption des Präsidiums als einer Verkörperung des Nationalrats selbst widersprechen würde". (Sokolewicz, 1979, S. 164)

Diese Regelung scheint nicht nur der Konzeption des Präsidiums des Nationalrats zu widersprechen, sondern generell nicht ins Schema der Theorie des sozialistischen Rechts und in die Logik des Systems zu passen. Bereits der Beschluß, daß die Posten der Vorsitzenden der Nationalräte im ganzen Land von den Sekretären der Parteikomitees zu besetzen sind, ist zwar *in der Praxis* nichts anderes als eine Anpassung an die Realität, stellt aber auf der Ebene der Ideologie einen Bruch des allgemeinen Rechtsverständnisses und der Gesetzgebungspraxis kommunistischer Systeme dar. Dem Gesetz nach ist der Vorsitzende des Nationalrats von den Abgeordneten des Nationalrats zu *wählen*. Das Wahlrecht wurde durch diesen Beschluß auch juristisch zur Farce. Wenn *in der Praxis* auch vorher nicht anders verfahren wurde, so wurde dabei doch der formale Weg eingehalten und die Fiktion aufrechterhalten, daß eine Wahl stattfinde. Auch wenn realiter vielfach contra legem oder am Gesetz vorbei gehandelt worden ist und wird, ist man in der Regel pedantisch darauf bedacht, den Schein zu wahren und alle Entscheidungen

mit dem Siegel der Legalität zu versehen. Was frappiert, ist, daß nunmehr - zumindest in diesen Bereichen - von der Aufrechterhaltung des Scheins abgesehen und die Wahrheit öffentlich eingestanden und sanktioniert wurde.

Es scheint bezeichnend für die Selbstsicherheit und den blinden Glauben in die Wirksamkeit technokratischer Maßnahmen und in die Realisierbarkeit des angepeilten "Wohlstands-Sozialismus", daß von diesem Schein unter Gierek in derart eklatanter Weise abgewichen wurde. Weder kümmerte man sich darum, was die Bevölkerung, noch darum, was die Abgeordneten der Nationalräte über eine solche "Wahl" denken und reden würden. (121)

Das gleiche gilt für die genannte Kann-Bestimmung, kommissarisch einen KKS-Vorsitzenden zu berufen und diesem das Recht einzuräumen, im Präsidium des Nationalrats mitzuarbeiten. Nach der bis dato geltenden Rechtslage konnte eine solche Funktion nur ein gewählter Abgeordneter innehaben. *Wie* dieser zu seiner Funktion als Abgeordneter gekommen ist, ist eine zweite Frage. Jedenfalls aber mußte er erst ein Abgeordnetenmandat besitzen, um eine Position im Ratspräsidium wahrnehmen zu können. Damit unterstand er zumindest formal der Kontrolle des Rats, der ihn dem Gesetz nach jederzeit abberufen konnte. Auch diese juristische Fiktion wurde mit der genannten Kann-Bestimmung aufgegeben.

Das KKS untersteht nicht nur dem zuständigen Nationalrats-Präsidium, sondern auch noch der jeweiligen Institution höherer Stufe, d. h. das KKS des Gemeinderats untersteht dem Wojewodschafts-Nationalrat und dem Staatsrat. Während das Präsidium des Nationalrats z. B. auf der Ebene der Gemeinde die "laufende Aufsicht" über "sein" Komitee für Gesellschaftliche Kontrolle ausübt, steht den genannten Institutionen der höheren Ebene die "allgemeine Aufsicht" zu. (Staatsratsbeschluß, § 29)

Damit sind die KKS in das gleiche Schema eingeordnet worden, in dem sich seit den entsprechenden Reformen von 1972, 1973 und 1975 auch schon die Nationalräte und ihre Organe (Kommissionen, Präsidien) befinden. Die Geschäftsordnung des KKS, die vom Präsidium vorbereitet wird, wird vom Nationalrat beschlossen. Das bedeutet, daß dem Gesetz nach der Nationalrat die Art und Weise festlegt, in der das Komitee seine Aufgaben verwirklichen soll. Auch die Richtlinien für die Tätigkeit des KKS, nach denen es sich in seiner Arbeit richten muß, beschließt das Plenum des Nationalrats (Art 81b, Abs. 4 des Nationalräte-Gesetzes), dem gegenüber der KKS mindestens einmal im Jahr Rechenschaft ablegen muß. Der konkrete Arbeitsplan des KKS jedoch muß auch noch einmal durch das Präsidium des Nationalrats bestätigt werden. (§ 16, Abs. 1 der Rahmengeschäftsordnung)

Realiter bestimmt damit das Rats-Präsidium nicht nur über die Zusammensetzung, sondern auch über die gesamte Tätigkeit des KKS. Sokolewicz merkte in diesem Zusammenhang an, daß "sich durch die dem Nationalrats-Präsidium obliegenden Koordinations- und Leitungskompetenzen im Zusammenhang mit der Berufung der KKS die Praxis noch weiter von dem Modell (entfernt), das den KKS bei ihrer Berufung zugedacht war". Und: "Die durchgeführte Regelung der geselschaftlichen Kontrolle kann es zwar in technischer Hinsicht erleichtern, die angestrebten Ziele zu erreichen, es ist jedoch zweifelhaft, ob sie die gesellschaftliche Aktivität wirksam heben kann und ob sie, wegen der verschiedenen sie kennzeichnenden Inkonsequenzen, imstande ist, den echten Charakter der einzelnen Formen der gesellschaftlichen Kontrolle zu sichern." (Sokolewicz, 1979, S. 165, 166 f.)

Gefährdet war dieser "echte Charakter" nicht zuletzt durch die im Nationalräte-Gesetz enthaltende Vorschrift, daß die KKS mit den "Organen der politischen Kontrolle" zusammenarbeiten müssen. (Art. 81c, Abs. 1, Pkt. 6) Das bedeutet nicht nur, daß sich die Partei der KKS als zusätzliches Informations- und Kontrollinstrument bedient, sondern daß die Partei direkten Einfluß darauf nehmen kann, in welcher Art und Weise der KKS tätig wird. Denn abgesehen davon, daß der Stellvertretende Parteisekretär der jeweiligen territorialen Einheit Vorsitzender des KKS ist, steht die wirkliche Kompetenz, eine Kontrolle durchzuführen, nur der Kontrollkommission der Partei zu, und die reale Entscheidung, eine Untersuchung durch die Kontrollkommission vornehmen zu lassen, dem Ersten Sekretär des Parteikomitees bzw. seiner Exekutive. (122)

Wird eine solche Untersuchung auf Veranlassung des Parteisekretärs eingeleitet, kann die Kontrollkommission der Partei andere Kontrollorgane mit der Untersuchung beauftragen und deren Dienste in Anspruch nehmen. Sokolewicz scheint derartige Mechanismen im Auge gehabt zu haben, als er mit Blick auf die "rechtlich vorgesehene Zusammenarbeit der KKS mit dem zuständigen Organ der Obersten Kontrollkommission und mit der Staatsanwaltschaft" vor möglichen oder wahrscheinlichen Konsequenzen warnte. Es soll, so Sokolewicz, "vermieden werden, daß die KKS zu Hilfsorganen der Staatskontrolle und der Staatsanwaltschaft werden". Möglicherweise war es schon damals Ironie, als er hinzufügte, "dank der hohen politischen Autorität der KKS besteht diese Gefahr jedoch kaum". (Sokolewicz, 1969, S. 163)

Ergänzt wird die Parteigebundenheit des KKS durch § 4, Pkt. 3 des Staatsratsbeschlusses. Er sieht vor, daß Vertreter der örtlichen Instanzen der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei sowie der beiden anderen Parteien (der Vereinigten Volkspartei ZSL und der Demokratischen Partei SD) in das Komitee für Gesellschaftliche Kontrolle berufen werden.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die polnische Parteiführung sowie der Staatsrat und der Sejm, die mit den erlassenen Gesetzen und Direktiven den Vorschlägen der Partei gefolgt sind, keine erdenkliche Möglichkeit ausgelassen haben, um die KKS - unter dem Aspekt einer wirksamen "gesellschaftlichen Kontrolle" - zu einer Totgeburt zu machen. Mit den KKS wurden 2.404 neue Organe mit einer entsprechenden Zahl von Mitarbeitern und Funktionsträgern geschaffen, die von ihrer Konstruktion, von ihrer Kompetenz und von ihrer personellen Zusammensetzung her nur ein zusätzliches Kontrollinstrument des Parteiapparats darstellen konnten.

Unter dem Aspekt der gesellschaftlichen Entwicklung in den späten 1970er Jahren betrachtet, dürfte ihr Beitrag vor allem darin gelegen haben, daß ihre Kontroll- und Erfolgsberichte - gemäß ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber den Nationalräten - die Sicht auf das ineffektive und dysfunktionale System der in Wirklichkeit nicht existierenden Kontrolle des Verwaltungsapparats noch mehr verstellt und die Verantwortlichen beruhigt haben. Dies ist auch eines der Erklärungsmomente dafür, daß die Partei- und Staatsführung im August 1980 völlig überrascht, unvorbereitet und überrumpelt vor einer Situation stand, von der sie sich auf dem wenige Monate zuvor stattgefundenen VIII. Parteitag noch nichts hatte träumen lassen.

7. PARTEI UND VERWALTUNG VON ZWIERZ

Gleich nach der Einführung des ersten Teils der Reform der polnischen Verwaltung im November 1972 begann das rechtswissenschaftliche Institut an der Polnischen Akademie der Wissenschaften (PAN), Untersuchungen über die Tätigkeit der Räte und der Verwaltungsorgane in einer Anzahl ausgewählter Gemeinden durchzuführen. Die Ergebnisse dieser im Jahre 1973 angestellten Untersuchungen wurden in einer Reihe von Aufsätzen vorgestellt, die in der Zeitschrift *Problemy Rad Narodowych* erschienen. Im darauffolgenden Jahr, 1974, wurde eine Recherche über die Verwaltungstätigkeit in sechs Einheiten der Wojewodschaftsstufe und in 32 Einheiten der Kreisstufe unternommen. Ihre Resultate wurden ebenfalls in *Problemy Rad Narodowych* publiziert. (Z. B. Funkcjonowanie rad narodowych ..., 1976)

Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich vor allem auf eine Arbeit von Jacek Tarkowski (Tarkowski, 1974, S. 41 - 81), die, wie bereits erwähnt, als eine der interessantesten im Rahmen dieser Untersuchungen - unter dem Aspekt der von uns aufgeworfenen Fragestellungen - erscheint. Im Zusammenhang mit den von uns bislang behandelten Problembereichen interessieren bezüglich dieser Studie über die Verwaltungstätigkeit in einer kleinen Gemeinde nach der Reform - die Gemeinde firmiert unter dem Pseudonym *Zwierz* - vor allem folgende Gesichtspunkte: die Stellung des Nationalrats- und Präsidiums-Vorsitzenden sowie die Stellung des Gemeindevorstehers; die Stellung des Nationalrats und des Präsidiums im System der Verwaltung von Zwierz; Ausmaß und Form ihrer Leitung und ihrer Einflußnahme auf die formell dem Gemeinde-Nationalrat unterstellten sowie nicht unterstellten Einheiten, die in der Gemeinde tätig sind; schließlich die Stellung des Parteikomitees in der Gemeinde und in der Gemeindeverwaltung. Zu beachten ist, daß diese Untersuchung *vor* der Umsetzung des Beschlusses der 1. Landesparteikonferenz der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei Ende 1973 durchgeführt wurde, also vor der Einsetzung der Ersten Sekretäre der Gemeindekomitees der PVAP als Vorsitzende der Gemeinde-Nationalräte. Was seine Parteifunktion betrifft, so nimmt der Nationalrats-Vorsitzende in der von Tarkowski untersuchten Gemeinde die Funktion des *Zweiten* Sekretärs des dortigen PVAP-Komitees ein.

Ergänzt werden die Ergebnisse seiner Analyse und ihre Kommentierung durch einige Resultate von Recherchen, die polnische Rechtswissenschaftler und Soziologen über die Auswirkungen der Verwaltungsreform auf die Tätigkeit der Verwaltung, auf die politischen und administrativen Verhältnisse in Stadt und Land sowie auf das Verhältnis der Bürger zur Verwaltung angestellt haben.

7.1 Gemeindevorsteher und Vorsitzender des Gemeinderats

Der Inhalt des ersten Schritts der Verwaltungsreform im Jahre 1972/73 bestand vor allem in der Abtrennung der Exekutive vom Gemeinderat und in der Etablierung eines auf dem Ein-Mann-Leitungsprinzip beruhenden Ausführungsorgans der Staatsverwaltung. Einzelverantwortlich und mit weitgehenden Befugnissen ausgestattet, sollte der Gemeindevorsteher eine zentrale Position in der Gemeinde einnehmen. Die Autorität, die ihm in dieser neu organisierten Verwaltungsstruktur zukommen sollte, sollte es ermöglichen, die Interessen der Gemeinde gegenüber den übergeordneten Verwaltungsebenen bzw. in bezug auf die in der Gemeinde angesiedelten Wirtschaftseinheiten besser als vordem zu vertreten und zur Geltung zu bringen. (123)

Tatsächlich stellte Tarkowski in Zwierz fest, daß sich nach der Reform die Effektivität der Koordinationstätigkeit und die Wirksamkeit der Beeinflussung vor allem der in Zwierz angesiedelten Wirtschaftseinheiten in einem gewissen Ausmaß vergrößert habe. Nach Auffassung von Aktivisten der Gemeinde war dies weniger Folge einer Stärkung im Bereich der rechtlichen Befugnisse der untersten Verwaltungsebene generell, als eben Konsequenz der hohen Autorität, die sich aus der neugeschaffenen Position des Vorstehers ergab. Dank dessen verbesserten sich u. a. die Möglichkeiten, in der Gemeinde Beratungen zu organisieren, an denen Vertreter aller Institutionen teilnahmen, die in einer gegebenen Angelegenheit involviert waren. "Vor der Reform konnte der Vorsitzende des Gemeinderats zufrieden sein, wenn es ihm einmal im Jahr gelang, mit dem Präsidenten der Filiale der Handelsgenossenschaft in der Gemeinde zusammenzutreffen", zitiert Tarkowski den *Organisationssekretär des Kreiskomitees der PVAP*. "Heute lassen die Vorsteher nicht nur Vertreter der Handelsgenossenschaft oder des Kreiskomitees (der PVAP) zu den Beratungen kommen, sondern Leute aus der Wojewodschaft." (Tarkowski, 1974, S. 65)

Sollten durch die Reform für den Gemeinde-Vorsteher hinsichtlich der *Ausführung* der exekutiven Aufgaben bessere Vor-

aussetzungen geschaffen werden, so für den Rats-Vorsitzenden hinsichtlich der Beeinflussung des Verwaltungsgeschehens unter dem Aspekt der *Willensbildung* in der Gemeinde. Wie sich aber auch in Zwierz herausstellte, wurde der Gemeinderats-Vorsitzende diesem Anspruch kaum gerecht. In den Gemeinderats-Sitzungen stellte der Vorsitzende im allgemeinen keine Fragen und intervenierte nicht, sondern antwortete eher *gemeinsam mit den Vertretern der Verwaltung* auf Fragen. Die Rolle, in der er auf Sitzungen unterschiedlicher Art auftrat, war ähnlich der, die von den Vertretern der Exekutive gespielt wurde.

Allerdings resultierte dieses Verhalten wiederum nicht so sehr aus einer etwaigen Schwächeposition des Vorsitzenden oder aus der rechtlich und de facto nachgeordneten Position der Nationalräte nach ihrer formellen Trennung von der Exekutive. Der Rats-Vorsitzende war vielmehr selbst einer der einflußreichsten Männer der Gemeinde und gehörte dem Führungsaktiv der Gemeinde an - und zwar nicht in strikter Abhängigkeit von gesetzlichen Bestimmungen und Kompetenzabgrenzungen zwischen verschiedenen Organen in der Gemeindeverwaltung. Mächtig war er nicht aufgrund seiner *rechtlichen* Stellung als Vorsitzender des Nationalrats, sondern aufgrund seiner *persönlichen* Position im Zusammenhang mit seinen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Funktionen, die den Posten des Ratsvorsitzenden miteinschlossen. Er hatte nicht nur den Posten des Rats-Vorsitzenden inne, sondern auch den des Leiters der Zweigstelle der bäuerlichen Handelsgenossenschaft, des Zweiten Sekretärs des Gemeindekomitees der PVAP, er war Mitglied der Landwirtschafts-Kommission des Wojewodschaftskomitees der Partei u. a. m. (Tarkowski, 1974, S. 50) Diese seine Position bewirkte offenkundig, daß er den Posten des Ratsvorsitzenden eher als eine Funktion seiner persönlichen sozialen und politischen Stellung wahrnahm und weniger als eine, die ihm dem Gesetz (bzw. den Interpretationen der Reformer) nach aus dem Titel des Rats-Vorsitzenden erwuchs.

Die Bewertung seiner Stellung durch Tarkowski ist folgerichtig ambivalent. Einerseits nahm er auf die Politik in einem erheblich höheren Maße Einfluß, als es ihm allein in seiner Eigenschaft als Chef des Gemeinderats zugekommen wäre. Andererseits trug seine gesellschaftliche Position, die dies ermöglichte, nicht etwa zu einer Hebung der Bedeutung und der Autorität des "gesellschaftlichen Faktors", des Nationalrats und dessen Präsidiums bei. Der Rats-Vorsitzende war viel enger mit dem Chef der Exekutive verbunden als mit den Mitgliedern des Präsidiums des Nationalrats, dem er vorstand. (Tarkowski, 1974, S. 50)

Hier wird eine der Hauptschwierigkeiten der Reform deutlich. Die Absichten, die mit ihr verbunden waren, ließen sich nicht einfach durch rechtliche Veränderungen und eine veränderte Funktions- und Kompetenzordnung institutioneller Art erreichen. Ein Wandel in der Führungsweise und in den Mechanismen der Verwaltungstätigkeit hätte einschneidende Änderungen einer sozialen und politischen Struktur erfordert, die durch die Dominanz *außerinstitutioneller Machtinstrumentarien* charakterisiert ist.

7.2 Nationalrat und Präsidium

Von einer kollektiven Willensbildung eines "gesellschaftlichen Vertretungsorgans" konnte in Zwierz jedenfalls kaum die Rede sein. Das Präsidium und der Rat waren für den Nationalrats-Vorsitzenden augenfällig bloß Gremien, die die von ihm (allein oder in Kooperation mit anderen Personen oder Institutionen) bereits getroffene Beschlüsse formal zu legitimieren hatten. Nach seiner eigenen Aussage wurden die Anträge des Präsidiums "im allgemeinen schon früher verwirklicht als sie aus der Sitzung (des Präsidiums) herauskommen". Bei der Diskussion im Präsidium handelte es sich nach Auffassung des Vorsitzenden "im Grunde um Nichtigkeiten". (Tarkowski, 1974, S. 52)

Der Erste Sekretär des Gemeindekomitees der PVAP von Zwierz bezeichnete das Präsidium sogar als "Hilfsorgan" des Vorstehers, eine Aussage, wie Tarkowski schreibt, die "in einer lapidaren Art die Umkehr der Intention der Reform in der untersuchten Gemeinde unterstreicht". (Tarkowski, 1974, S. 52)

Die Analyse des Arbeitsplans des Präsidiums und der Protokolle von seinen Sitzungen zeigte, daß dieses Organ sich weder der Problematik der Kommissionsarbeit noch der Ratstätigkeit annahm. Dem Gesetz nach müßte das Präsidium den Arbeitsplan des Rats aufstellen (Art. 73, Abs. 1). Die erste, nach der Verabschiedung der Reform durchgeführte Sitzung des Nationalrats von Zwierz fand am 4. Januar 1973 statt, auf der der neugewählte Rats-Vorsitzende den Arbeitsplan vorstellte; dieser wurde einstimmig und ohne Korrekturen angenommen. Auf derselben Sitzung wurde das Präsidium gewählt, das sich erstmalig zwei Wochen später versammelte - am 20. Januar. So also hatte das Präsidium überhaupt keine Möglichkeit, den Arbeitsplan des Rats auszuarbeiten. Insoweit das festzustellen war, so Tarkowski, waren die wirklichen Autoren dieses Plans einige Mitglieder des *leitenden Aktivs* der Gemeinde: der Vorsitzende des Gemeinderats, der Erste Sekretär des Gemeindekomitees der PVAP, der Gemeindevorsteher und der Sekretär des Büros des Gemeindeamts.

Die Hypothese von einem Anwachsen der Rolle und der Bedeutung des Nationalrats nach der Einführung der Reform konnte in Zwierz also nicht bestätigt werden. Die politischen Entscheidungen wurden außerhalb der dafür vorgesehenen Institutionen getroffen. Die Vorbereitung der Ratssitzungen, fand Tarkowski heraus, lag in den Händen der *Gemeindeverwaltung* (!). Das Präsidium stellte nicht einmal die Überprüfung und Begutachtung der die Angelegenheiten der Gemeinde betreffenden Materialien durch die Kommissionen sicher. In verschiedenen Fällen seien Gesetzesprojekte nicht einmal Gegenstand auf den Zusammenkünften dieser Organe gewesen. Auch die Erarbeitung wichtigerer Gesetzesprojekte, wie beispielsweise das Gesetz über den Plan und das Budget, sei außerhalb der Strukturen des Rats und seiner Organe, aber auch außerhalb der Strukturen der Gemeindeverwaltung verblieben. Solche Gesetzesprojekte wurden vom *engeren Führungsaktiv* der Gemeinde in Eigenregie gestaltet, wofür die Bestätigung "sogar in den offiziellen Dokumenten" zu finden war. (Tarkowski, 1974, S. 53)

Aufgrund seiner Beobachtungen kommt Tarkowski zu dem Schluß, daß der Nationalrat der Gemeinde auf die Gestalt der verabschiedeten Gesetze überhaupt keinen Einfluß hätte bzw. Einfluß genommen hätte; daß sich im Gefolge der Reform an der Scheintätigkeit des Rats nichts geändert hätte; daß die Ratsmitglieder pro forma darüber abstimmten, was schon längst vorher - und zwar im Zusammenspiel zwischen dem "Gemeindeaktiv" und der übergeordneten Ebene - entschieden worden sei. (124)

Bezüglich der *generellen Planung* der Entwicklung der Gemeinde war der Einfluß der lokalen Organe - auch des Gemeindevorstehers - ohnehin gering. Vor allem die "rigide Struktur des Budgets bewirkt, daß die Berechtigung des Vorstehers, budgetäre Verschiebungen vorzunehmen, in beträchtlichem Maße fiktiv ist." (Tarkowski, 1974, S. 66)

Zufriedenheit hinsichtlich der Auswirkungen der Reform auf die Verwaltungsstruktur ließ sich am ehesten in bezug auf die Tätigkeit des Gemeindeamts feststellen, dem eine Mehrheit der in der Gemeinde Befragten eine größere Schnelligkeit und eine höhere Leistungsfähigkeit in der Erledigung von Angelegenheiten bescheinigte, die die Bürger betrafen. (Tarkowski, 1974, S. 58)

Bestätigt wird diese Aussage in einem gewissen Maße von Untersuchungsergebnissen, die Stefania Dzięciołowska vorgelegt hat. (1977a) Immerhin ein Drittel der von ihr Befragten hätte in Meinungsumfragen, die im Jahre 1974 in einer repräsentativen Auswahl von Gemeinden durchgeführt worden seien, angegeben, nach der Reform würde in der Verwaltung effizienter gearbeitet und man könne eine schnellere Erledigung von Verwal-

tungsangelegenheiten verzeichnen. Der Rest (also doch zwei Drittel!) konnte allerdings keine Verbesserung erkennen oder hatte dazu keine Meinung. (Dzięciołowska, 1977a, S. 5 ff.)

Diese nach Meinung eines Teils der Bevölkerung beobachtbare Verbesserung scheint nicht nur in der Veränderung der *funktionellen* Struktur der Verwaltung begründet gewesen zu sein - der Verlagerung der exekutiven Kompetenzen auf das nunmehr von einem einzelverantwortlichen Leiter geführte Verwaltungsamt -, sondern hing offenbar auch mit den *personell-qualitativen Veränderungen* zusammen, die die Reform mit sich brachte, und zwar vor allem an der Spitze der neuen Verwaltungsämter. Barbara Zawadzka vermerkt, daß die Reform des Systems der territorialen Macht- und Staatsorgane vor allem im Bereich der Qualifikation der Kader im Verwaltungsapparat einen positiven Effekt gehabt habe. Dieser war jedoch nicht einheitlich. Die besten Resultate wurden ihrer Aussage nach mit dem Kaderwechsel auf dem Posten des Gemeindevorstehers erzielt. (Zawadzka, 1977a, S. 59)

Durch die Reform sei eine große Anzahl "neuer" Leute in die Verwaltung gekommen, für deren Berufung die fachliche Qualifikation ein wesentliches Kriterium dargestellt habe. Im Jahre 1973 habe sich über ein Drittel der Gemeindevorsteher aus neuen Leuten rekrutiert (weniger als ein Jahr Dienstzeit) und weitere 20 Prozent aus Leuten mit kurzer Dienstzeit in Präsidien von Nationalräten. (Zawadzka, 1977a, S. 44) Ein Kaderwechsel, wennschon nicht so breit angelegt, habe sich auch unter den Mitarbeitern der Gemeindeämter vollzogen. Im Jahre 1973 habe der Anteil neuer Personen (Dienstzeit weniger als ein Jahr) annähernd 30 Prozent betragen. Beinahe ebensoviele hätten über eine nur geringe Dienstzeit verfügt. (Zawadzka, 1977a, S. 44 und 45) Allerdings sahen die einfachen Bürger, also die "Klienten" der Verwaltungsämter, die Qualifikationsfrage bei den Kadern der staatlichen Administration nicht so euphorisch. (Vgl. S. 209)

Im Kontrast dazu fiel die Arbeit der Gemeinderäte und deren Position im System der Verwaltung deutlich ab. In bezug auf Zwierz resümierte Tarkowski, die Bedeutung des Rats hätte sich im Vergleich zur Rolle des früheren Gemeinderats rundweg *verkleinert*. Die Chancen einer effektiven Einflußnahme von seiner Seite hätten sich verringert. Neben einer schwächeren Organisationstätigkeit des Präsidiums und einer niedrigeren Aktivität der Kommissionen hätte die Verringerung der Anzahl der Sitzungen pro Jahr von acht auf vier zu einer Verminderung der Rolle und der Bedeutung des Rats bei den Sitzungen geführt. Es handele sich nicht nur darum, daß nunmehr die Ratsmitglieder nur einmal im Quartal die Möglichkeit hätten, auf dem Forum

des Rats aufzutreten, und nicht alle anderthalb Monate, wie das vor der Reform der Fall war. Wesentlich sei, daß sich dadurch die Zahl der Probleme, die vom Rat diskutiert wurde, verringert hat. Auf diese Art sei die Intention der Reform umgekehrt worden, die Sitzungen des Rats von der Beschäftigung mit Nichtigkeiten zu befreien und seine richtungsweisende Tätigkeit bezüglich der Entwicklung der Gemeinde zu bestärken sowie die Bedeutung des Rats zu erhöhen. Beurteilt man die Reform nach dem bisherigen Verlauf der Fälle, so Tarkowski, dann kommt man zu dem Schluß, daß die Autorität des Rats weiter verfallen ist. Ein Faktor, der diese Tendenz vertieft habe, sei die Rolle des Vorstehers - nämlich seine Stellung in der Struktur der Macht der Gemeinde, seine Weisungsbefugnisse und die hohe Bewertung seiner Rolle in den Augen der Gemeindeeinwohner. (Tarkowski, 1974, S. 55)

Diese Einschätzung wird durch Ergebnisse von Recherchen bestätigt, die in anderen Gemeinden und Regionen gewonnen wurden. Zawadzka stellt fest, das schwächste Glied in der Tätigkeit der Gebietsvertretung im Jahre 1974 sei die Session des Rats gewesen. (Zawadzka, 1977b, S. 261) Für die Beurteilung der Position der "Selbstverwaltungsorgane" und des Einflusses der Räte auf die Verwaltungstätigkeit scheint dies umso wichtiger zu sein, als die Sessionen der Räte die auch ihrer Ansicht nach "grundlegende Form der Tätigkeit der Gebietsvertretungen" darstellen sollten. (Zawadzka, 1977b, S. 236) (125)

Außerdem ergaben empirische Untersuchungen über Organisationsweise, Arbeit und Ablauf der Sitzungen der Nationalräte, daß der Anspruch auf einen effizienten Verlauf der Sitzung von vielen Ratsmitgliedern oft in simplifizierender Weise begriffen wurde, nämlich als Versuch, Anträge, Resolutionen, Entscheidungen so schnell wie möglich zu verabschieden. Eine freie Diskussion und eine bessere Auswahl jener Problempunkte, die auf der Session zur Debatte standen, wurde dadurch nicht erreicht. Die Sitzungen hätten eher einen offiziellen und formalen denn Arbeitscharakter aufgewiesen. (Patrzałek u. a., 1976, S. 92 ff.)

M. Szpringer macht in diesem Kontext auf ein Problem aufmerksam, das eine sicher nicht unwesentliche Ursache dafür darstellt, daß sich mit den Reformen von 1972 bis 1975 der Einfluß in der Verwaltungstätigkeit noch mehr von den Räten hin zu den Verwaltungsämtern und deren Stäben und Experten bzw. zu den in ihnen wirkenden Interessengruppen verlagert hat: das *Informations- und Zeitdefizit*, das die Räte und ihre Mitglieder gegenüber den in der Exekutive tätigen Personen in Kauf nehmen müssen. (Szpringer, 1977, S. 161 f.)

7.3 Partei und Nationalrat: Leitung und Einflußnahme auf die dem Rat untergeordneten und nicht untergeordneten Einheiten

Mit Sicherheit ebenfalls nicht untypisch für die Verhältnisse in einer großen Zahl polnischer Gemeinden waren jene politischen und persönlichen Determinanten, die das soziale, kulturelle und politische Leben in Zwierz bestimmten. Bei den Einheiten, die dem Gemeinderat untergeordnet waren, ging es um Einrichtungen des Bildungswesens sowie um andere kulturelle Institutionen. (Im Gegensatz zu anderen Gemeinden des Kreises verfügte Zwierz zum Zeitpunkt der Untersuchung nicht über eigene Wirtschafts- und Dienstleistungsbetriebe.) Art. 81, Abs. 1 des Gesetzes vom November 1972 verlangt, daß "der Vorsteher seine Aufgaben im Bereich des Bildungswesens mit Hilfe des Schuldirektors erfüllt, der die Aufsicht über die Tätigkeit der Schulen auf dem Gebiet der Gemeinde ausübt". Dieser bewußte Schuldirektor von Zwierz (es gibt einen weiteren Schulleiter) war aber zugleich Erster Sekretär des Gemeindekomitees der PVAP. Da er "in ständigem, täglichem Kontakt mit dem Gemeindevorsteher" stand, "unterliegt es keinem Zweifel, daß die Bildungs- und Kultureinrichtungen der Gemeinde sich unter ihrer gemeinsamen Führung und Aufsicht befinden". (Tarkowski, 1974, S. 59)

Wenngleich nach Tarkowski eine detaillierte Aufschlüsselung des Einflusses, der von verschiedenen Personen und Institutionen auf das Bildungs- und Kulturwesen in Zwierz ausgeübt wurde, nicht möglich gewesen sei, habe sich doch feststellen lassen, daß im Bereich der Verwaltung (Personalangelegenheiten, Finanzen) unzweifelhaft der Vorsteher zusammen mit dem Schuldirektor den größten Einfluß ausübte. Beide stellten übereinstimmend fest, daß sie alle Entscheidungen in diesem Bereich gemeinsam träfen, folglich waren jene Entscheidungen, die formell vom Vorsteher bekanntgemacht wurden, auch Entscheidungen des Schuldirektors und umgekehrt. (Tarkowski, 1974, S. 60 f.)

Das Parteikomitee von Zwierz verfügte aber über ein weiteres Instrument, um seinen Einfluß auf das kulturelle Leben der Gemeinde geltend zu machen: das Bildungs- und Kulturzentrum der Gemeinde *(Gminny Ośrodek Kulturalno-Oświaty)*, das die laufende fachliche Leitung und die laufende Koordination der Tätigkeit der Kultureinrichtungen in der Gemeinde ausübte. Die allgemeine Richtung der Tätigkeit dieser Institutionen wurde "vom Gemeindekomitee der PVAP festgelegt". Das gleiche galt für das Komitee für Bildungswesen und Kultur (ein Komitee des Gemeinderats), dessen "Arbeit ebenfalls die Richtlinien des Komitees (der PVAP, d. V.) bestimmen". Die Leiterin des Bildungs- und Kulturzentrums war ebenfalls Mitglied des Gemeinde-

komitees der PVAP. Gleichzeitig war sie Mitglied der Kommission für Bildungswesen und Kultur des Gemeinderats und von daher Mitglied jenes Gremiums, das die Tätigkeit des Bildungs- und Kulturzentrums auf "dienstlichem Wege" anleiten sollte. Ähnlich verhielt es sich mit dem Leiter einer der Schulen, der gleichzeitig die Funktion des Vorsitzenden der Kommission für Schulwesen des Gemeinderats einnahm. (Tarkowski, 1974, S. 61)

Bei den dem Gemeinde-Nationalrat *nicht untergeordneten Einheiten* handelte es sich um zwölf Wirtschaftseinheiten, "deren Tätigkeit einen mehr oder weniger großen Einfluß auf das Lebensniveau und die Entwicklungsperspektiven von Zwierz" hatten. Wichtig war in diesem Zusammenhang die *Handelsgenossenschaft "Bäuerliche Selbsthilfe" (Gminna Spółdzielnia "Samopomoc Chłopska"*, GS), die in der Versorgung der Landwirtschaft mit Industriegütern und bezüglich des Aufkaufs der von den Bauern der Gemeinde erzeugten Produkte eine bedeutsame Rolle spielte. Diese Genossenschaft nahm darüber hinaus im Bereich des Handels und der Dienstleistungen in der Gemeinde eine Monopolstellung ein. Der örtliche Leiter der Genossenschaft war der Vorsitzende des Nationalrats der Gemeinde (und gleichzeitig Zweiter Sekretär des PVAP-Komitees). Ihr Vizevorsitzender war Mitglied des Präsidiums des Gemeinde-Nationalrats und Vorsitzender der Landwirtschaftskommission des Rats. Beide waren, so Tarkowski, Mitglieder des "inneren Führungsaktivs" der Gemeinde. (Tarkowski, 1974, S. 61, 62)

Ebenso verhielt es sich mit der *Molkerei-Genossenschaft* des Bezirks (OSM), deren Leiter gleichfalls "eng in die politisch-gesellschaftliche Struktur der Gemeinde eingebaut" war. Er hatte gleichzeitig den Posten des Propaganda-Sekretärs im Gemeindekomitee der PVAP inne und war darüber hinaus der Leiter des Propaganda-Zentrums der Gemeinde. In beiden Fällen, dem der "Bäuerlichen Selbsthilfe" wie der Molkerei-Genossenschaft, wurden die Entscheidungen offenbar zumeist auf der informellen Ebene getroffen; die "Informationen zum Thema Plan, Absichten und Lage" kamen dem Gemeindevorsteher "nicht gestützt auf die Vorschriften und die Befugnisse des Vorstehers zu, sondern auf dem Weg gemeinsam geführter Konsultationen und Absprachen im Verlauf ständiger, fast täglicher Kontakte". (Tarkowski, 1974, S. 62)

Auf informelle Art und Weise wurden auch die Probleme behandelt, die im Zusammenhang mit der Tätigkeit des *Staatlichen Maschinenzentrums (Państwowy Ośrodek Maszynowy, POM)* auftraten, das ebenfalls eine Zweigstelle in Zwierz hatte. Auch in diesem Fall waren persönliche Kontakte und Absprachen zwischen dem Gemeindevorsteher und der Direktion des POM der Weg, auf dem die Angelegenheiten geregelt wurden. "Ich versuche nicht",

zitiert Tarkowski den Vorsteher, "ihm (dem Direktor des POM) mit meinen Befugnissen zu drohen, denn das bringt nichts und hat vielleicht nur einen Konflikt zur Folge. Er kann sich mit dem Plan, den Interessen des Kreises, den fehlenden Möglichkeiten usw. herausreden. Bedeutend besser ist es, die Sache in Ruhe auszuhandeln, ohne zu starken Druck". Tarkowski merkt in diesem Kontext an, daß weder der Gemeinderat noch das Präsidium oder die Kommissionen Empfehlungen oder Anträge an das Staatliche Maschinenzentrum stellten; es wurde alles auf der informellen Ebene geregelt. (Tarkowski, 1974, S. 63)

Eben diesen Verhältnissen sollte mit der Reform der Boden entzogen werden. Im etatistisch-technokratischen Moment, das die Verwaltungsreform beinhaltete, lag ja die Intention, vermittels einer eindeutigen Trennung zwischen dem Rat, der nunmehr der Theorie nach die politische Linie festlegen, und dem Gemeindeamt, das in die vertikale Verwaltungsstruktur eingegliedert sein und als verantwortliches Exekutivorgan fungieren sollte, die alten, "negativen" Verhältnisse zu überwinden: Die Verquickung von Positionen und Funktionen und die Kompetenzüberschneidungen sollten durch eine unzweideutige Zuordnung der Befugnisse und der Verantwortlichkeit ersetzt und damit die Klüngelwirtschaft durch geordnete, durch das Gesetz definierte Zustände abgelöst werden. Die Oligarchien von Politik, Wirtschaft und Verwaltung, wie sie auf allen Ebenen existierten, sollten gebrochen und damit die Verwaltung wirksamer auch im Sinne der Durchsetzbarkeit einer zentral festgelegten Politik werden. Für die Technokraten war die Auflösung dieser Gegebenheiten eine Voraussetzung dafür, die lokalen Machtgruppierungen soweit zu entflechten, daß das in das vertikale Verwaltungsschema eingegliederte Verwaltungsamt (der unteren oder der mittleren Ebene) die oben getroffenen Anweisungen umsetzt, ohne sie aufgrund von persönlichen Machtpositionen, Abhängigkeiten und Rücksichtnahmen zu verwässern und zu unterminieren, wie sie unter den gegebenen lokalen Bedingungen existierten. Damit sollte ein Zustand überwunden werden, in dem einerseits "ein beträchtlicher Teil der zahlreichen gesellschaftlichen Organisationen ein schwächliches Leben" führte, andererseits "eine verhältnismäßig kleine Gruppe von Aktivisten in ihrer Hand die übergroße Mehrzahl der führenden Funktionen" konzentrierte - wie Janku und andere die Verwaltungsreform begründet hatten. (Janku, 1977, S. 113; s. a. Zawadzki, 1973, S. 44 f.)

Daß dies nur in einem sehr beschränkten Ausmaß gelang und die traditionellen Machtstrukturen, Abhängigkeiten und Verhaltensmuster nicht gebrochen wurden, lag wiederum an den *parteimonopolistischen Tendenzen*, hinter denen selbstredend vehemente persönliche Interessen und Ambitionen standen. Die Partei und

die Parteimitglieder gedachten, auch weiterhin jene Rolle zu spielen, die sie auch bislang gespielt hatten, was eben die vorrangige Ursache dafür gewesen war, daß sich eine derartige Verfilzung und Funktionskumulation und dementsprechende Beziehungen zwischen den in der Verwaltung Tätigen entwickelt hatten. Den Parteiorganisationen aller Ebenen wurde ja auch von der Parteispitze nicht nur zugesichert, es wurde von ihnen sogar ausdrücklich verlangt, daß bei aller Rationalisierung und Effektivierung der staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen sie auch weiterhin die "führende Rolle" einzunehmen hätten.

In der Praxis hatte dies zur Folge, daß alles wie bisher weiter- und damit aber den technokratischen Intentionen der Verwaltungsreform entgegenlief. Was machte der Gemeindevorsteher von Zwierz in einer Situation, da er sich gegenüber dem Staatlichen Maschinenzentrum nicht durchsetzen konnte und die Gemeinde solcherart in eine "kritische Lage" geriet? Er ließ das *Gemeindekomitee der PVAP* in Aktion treten, um die Interessen der Gemeinde zu wahren. "In einer solchen Situation richtet das Gemeindekomitee der PVAP eine Parteiempfehlung *(polecenie partyjne)* an den Leiter der Zweigstelle". So wie die Dinge in der Gemeinde lagen, bestand für den Vorsteher gar "keine Notwendigkeit", Beratungen formell einzuberufen. "Diese Festsetzung gemeinsamer Tätigkeiten findet gemäß dem Grundsatz 'Komm' bei mir vorbei, wir sprechen uns ab', statt." (Tarkowski, 1974, S. 64)

In bestimmter Hinsicht würden Funktionsüberschneidungen jedoch, so Tarkowski, auch positive Konsequenzen zeitigen. Dadurch, daß in Zwierz (wie anderswo) Leitern von Wirtschaftseinheiten wichtige Funktionen in der Machtstruktur der Gemeinde anvertraut wurden, waren sie in einer spezifischen Weise in der Gemeinde integriert. Sie befanden sich nämlich auf diese Weise gleichzeitig in zwei Rollen: Leiter von Wirtschaftseinheiten und politisch Verantwortliche. Diese Doppelrolle sensibilisiere für die Probleme der Gemeinde und erleichtere eine Kompromißfindung. (Tarkowski, 1974, S. 64)

7.4 Das Parteikomitee und das "führende Aktiv" der Gemeinde

Der Konzentration der Macht in Zwierz bei einigen wenigen Personen und der gleichzeitig offensichtlich geringen Bedeutung des Nationalrats als Entscheidungsorgan in der Gemeinde entsprach das Verhalten der Abgeordneten der Parteien im Rat.

Zehn Mitglieder des Gemeinderats von Zwierz waren zugleich Mitglieder der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei, neun

stellte die Bauernpartei (ZSL). Von den 39 Mitgliedern der Rats-Kommissionen gehörten 13 der PVAP und 15 dem ZSL an. Die Ratsmitglieder waren in Abgeordnetenklubs organisiert *(Klub radny)*. Nach Darstellung von Tarkowski waren diese Klubs allerdings bedeutungslos im Sinne eines Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses und dienten nur dazu, die Abgeordneten in das gewünschte Stimmverhalten einzuweisen. Die Sitzungen der Klubs wurden nämlich üblicherweise direkt vor den Ratssitzungen einberufen, so daß ihre Mitglieder nicht einmal genügend Zeit hatten, die Materialien für die Diskussion und für die Behandlung der Gesetzesprojekte auf der Ratssitzung zu studieren. (Tarkowski, 1974, S. 70 f.)

Das wirkliche Zentrum der Gemeinde Zwierz war das Gemeindekomitee der PVAP, was laut Tarkowski "schon der erste Blick" auf die staatlichen und gesellschaftlichen Funktionen zeigte, die von den Mitgliedern des Komitees ausgeübt wurden. Der Erste Sekretär des Parteikomitees war, wie bereits bekannt ist, der Direktor der Gemeindeschulen und außerdem Ratsmitglied. Der Organisationssekretär der Partei nahm die Position des Vorsitzenden des Gemeinde-Nationalrats sowie des Leiters der Filiale der Gemeinde-Genossenschaften ein. Der Landwirtschaftssekretär des Parteikomitees war zugleich Vorsitzender der Landwirtschaftskommission des Gemeinde-Nationalrats, Vizepräsident der Gemeinde-Genossenschaft und ebenfalls Ratsmitglied. Der Partei-Propaganda-Sekretär hatte die Funktion des Vorsitzenden des OSM inne. Ein der Partei angehöriger Lehrer war Leiter der Schulabteilung. Die Leiterin des Kultur- und Bildungszentrums der Gemeinde gehörte ebenfalls dem Parteikomitee an. Das Parteibuch hatten auch die beiden Schuldirektoren der Gemeinde. Der Gemeindevorsteher war ebenfalls Parteimitglied. (Tarkowski, 1974, S. 71) Es gab überhaupt nur ein Mitglied des Parteikomitees - ein Bauer -, das keine führende Funktion in der Gemeinde ausübte.

Das *führende Aktiv* der Gemeinde bestand aus den Leitern der lokalen Schlüsselorganisationen. Da die Leiter allesamt Parteimitglieder waren, war das *führende Aktiv* de facto identisch mit der Parteiorganisation von Zwierz. Die Parteiorganisation war denn auch das Forum, auf dem die wesentlichen Beschlüsse getroffen wurden, die die Entwicklung der Gemeinde betrafen.

So wie der Willensbildungsprozeß außerhalb der gesetzlich dafür vorgesehenen Gremien verlief, so auch der Prozeß der Umsetzung der getroffenen Entscheidungen. Das Parteikomitee wirkte "auf das Leben der Gemeinde nur in geringem Grade vermittels seines Einflusses auf den Nationalrat und seine Organe. Der Stil seines Handelns beruht primär auf direkter Einflußnahme auf die einzelnen Organisationen der Gemeinde - und konkret auf

deren Leiter. ... Die Einflußnahme auf andere Institutionen, deren Leiter nicht im Komitee (der Partei, d. V.) sitzen, wird auf dem Weg realisiert, daß Parteianweisungen *(polecenia partyjne)* an jene Mitarbeiter dieser Institutionen gerichtet werden, die gleichzeitig Parteimitglieder sind." (Tarkowski, 1974, S. 72)

Das *Gemeindekomitee des ZSL* spielte demgegenüber eine unbedeutende Rolle. Es unternahm selten eigenständige Initiativen. Allerdings gab es gemeinsame Sitzungen beider Komitees. Auf diesen gemeinsamen Zusammenkünften versammelten sich zeitweilig fünf (von sechs) Präsidiumsmitglieder des Nationalrats, des weiteren der Gemeindevorsteher, zwei Vizepräsidenten und der Leiter der Zweigstelle der Handelsgenossenschaft, der Präsident des Staatlichen Maschinenzentrums, drei Schulzen und vier Schuldirektoren. Diese knapp 20 Personen definiert Tarkowski als das "grundlegende Aktiv der Gemeinde".

Wie bereits angedeutet, war es allerdings nicht so, daß alle Mitglieder dieser Gruppe die Politik der Gemeinde bestimmt hätten. Dies besorgte vielmehr das "engere Führungsaktiv der Gemeinde", das nach Ansicht der befragten Gemeindeeinwohner aus *sechs Personen* bestand:

1. dem Gemeindevorsteher, Mitglied des Gemeindekomitees der PVAP;
2. dem Ersten Sekretär der PVAP, zugleich Schuldirektor, Mitglied des Kreiskomitees der PVAP, Stellvertretender Kommandant der territorialen Selbstverteidigung, Mitglied des Hauptvorstands des Polnischen Lehrerverbands (ZG ZNP), Mitglied des Aufsichtsrats der Handelsgenossenschaft;
3. dem Vorsitzenden des Gemeinderats, gleichzeitig Sekretär für Organisationsfragen im Gemeindekomitee der Partei, Mitglied der Exekutive des Kreiskomitees der PVAP, Vorsitzender des Aufsichtsrats des Kreisverbands der Handelsgenossenschaft (PZGS), Vorsitzender des Komitees für den Bau von Wasserleitungen, Mitglied des Komitees für die Gasversorgung der Gemeinde, früherer Vorsitzender des Gemeinderats;
4. dem Vizepräsidenten der Handelsgenossenschaft, auch für Landwirtschaftsfragen verantwortlicher Sekretär im Gemeindekomitee der PVAP, Leiter der Landwirtschaftskommission des Gemeinderats, Kommandant der territorialen Selbstverteidigung, Vorsitzender des Komitees für die Gasversorgung;

5. dem Leiter des Landwirtschaftsdienstes der Gemeinde, Vorsitzender des Gemeindekomitees des ZSL, Stellvertretender Vorsitzender der Landwirtschaftskommission des Gemeinderats, früherer Agrotechniker der Gemeinde;
6. dem Vizepräsidenten der Handelsgenossenschaft, früherer Agronom der Gemeinde, Vizepräsident des Gemeindekomitees des ZSL.

(Tarkowski, 1974, S. 73 f.)

Aus dieser Auflistung geht hervor, daß diese Gruppe von sechs Personen drei für die Gemeinde zentrale Institutionen in ihren Händen hatte: die Verwaltung, das Schulwesen und die Handelsgenossenschaft. Eine besondere Rolle kam dabei laut Tarkowski dem Gemeindevorsteher und dem Ersten Sekretär des Komitees der PVAP zu, die ein "untrennbares Paar darstellen". Beide hätten übereinstimmend festgestellt, daß "jede wichtigere Entscheidung gemeinsam getroffen und abgesprochen ist, sodaß es im allgemeinen schwer fällt, zu bestimmen, was Initiative des Komitees (der Partei, d. V.), was Initiative des Vorstehers (auch Parteimitglied, d. V.) ist". In der Praxis wurde "die Gemeindeverwaltung von diesen zwei Aktivisten geleitet".

So hat sich an der spezifischen Machtkonstellation in der Gemeinde und der daraus folgenden Verwaltungspraxis nach Einführung der Verwaltungsreform wenig verändert; im Gegenteil: Wie aus der Beschreibung Tarkowskis hervorgeht, sind die oligarchischen Strukturen eher noch gestärkt, die Bedeutung des Präsidiums und des Gemeinderats als kollektive Organe und Träger von Entscheidungen dagegen noch weiter verringert worden.

7.5 Die Kommissionen des Nationalrats

Dem Gesetz nach ist für die Arbeit des Nationalrats, für dessen Planung, seine legislativen Funktionen sowie für seine Kontrolltätigkeit gegenüber der Exekutive und den auf seinem Territorium tätigen Institutionen und Unternehmen die Arbeit der Kommissionen von herausragender Bedeutung. Was die Kontrollfunktion des Gemeinderats gegenüber der Verwaltung von Zwierz nach der Reform *in der Praxis* betraf, stellte Tarkowski ernüchternd fest, daß "keines dieser Organe eine Kontrolltätigkeit in Beziehung zur Verwaltung durchgeführt hat". Es war eher umgekehrt: Wie an zahlreichen Beispielen nachzuweisen wäre,

"beeinflußt und kontrolliert eher die Verwaltung in Zwierz die Tätigkeit des Gemeinde-Nationalrats und seiner Organe. Die von ihr (der Verwaltung, d. V.) eingebrachten Gesetzesprojekte durchlaufen die Sitzungen der Kommissionen und des Präsidiums ohne Diskussion und ohne Abänderungen, um auf den Ratssitzungen einstimmig verabschiedet zu werden." (Tarkowski, 1974, S. 77)

Die Kommissionen hätten in ihrer *Eingabetätigkeit (działalność wnioskowa)* - es geht um von den Kommissionen in die Arbeit des Rats bzw. der Verwaltung eingebrachte Anträge und Vorschläge, die Angelegenheiten der Gemeinde betreffen - wenig Eigenständigkeit ausgewiesen. Die Mehrheit der Anträge, die dem Rat vorgeschlagen wurden, war *von außen* inspiriert. Eine Reihe von Anträgen hätte Dinge betroffen, die mit Erfolg auf der Stelle hätten erledigt werden können, also auf administrative Weise. Gleichzeitig wäre eine Reihe essentieller Angelegenheiten, die sogar in der Kommission aufgegriffen worden wären, nicht Gegenstand von Anträgen geworden. In verschiedenen weiteren Fällen hätte die Eingabetätigkeit, die von der Gemeindeverwaltung inspiriert war, als "Beleg" *(podkładka)*, also als nachträgliche Bestätigung für Handlungen zu dienen gehabt, die von ihr bereits durchgeführt worden wären. Darüber hinaus wies die Eingabetätigkeit der Kommissionen des Gemeinderats im Vergleich zu einem analogen Kadenzabschnitt des vorherigen Gemeinde-Nationalrats eine fallende Tendenz auf. "Während die vier Kommissionen des jetzigen Gemeinderats in den ersten neun Monaten ihrer Tätigkeit elf Anträge einbrachten, haben die gleichen vier Kommissionen des früheren Gemeinderats im ersten Jahr ihrer Tätigkeit 25 Anträge vorgebracht." (Tarkowski, 1974, S. 46)

Die *Kontrolltätigkeit* der Kommissionen hätte sich zwar auf dem gleichen Niveau gehalten wie die des früheren Gemeinderats. "Allerdings erhebt sich die Frage, ob die Erhaltung auf dem Niveau der Aktivität der (früheren, d. V.) Kommissionen der Gemeinderäte - um nicht von ihrem Absinken zu sprechen - als befriedigend anerkannt werden kann." Vielmehr, so Tarkowski, hätte diese Aktivität deutlich ansteigen müssen, wollte man "ein gewisses Absinken der Aktivität und der Einwirkungsmöglichkeit des gesellschaftlichen Faktors ausgleichen, das durch die Seltenheit der Ratssessionen hervorgerufen worden ist". (Tarkowski, 1974, S. 46 f., 47)

Dazu kam, daß sich die Kontrolltätigkeit der Kommissionen auf verschiedene Bereiche des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens der Gemeinde erstreckte, *nicht aber auf*

die Verwaltung selbst. "In diesem Bereich legten die Kommissionen überhaupt keine Tätigkeit an den Tag. Sogar die Analyse der Budget- und Planerfüllung, die von drei Kommissionen eingeplant worden war, und die eine Gelegenheit hätte sein können, um eine komplexe Analyse der Tätigkeit des Vorstehers und des Gemeindeamts zu erstellen, wurde von den Kommissionen nicht durchgeführt." (Tarkowski, 1974, S. 48)

In Zwierz hatten die Kommissionsmitglieder offenbar gar nicht den Überblick, der sie zu einer effektiven Kontrolle befähigt hätte. Realiter bestimmte der *Gemeindevorsteher*, dessen Tätigkeit ebenso wie die seines Amtes eigentlich kontrolliert hätte werden sollen, wie die Kontrolle zu verlaufen hatte. Er - und nicht etwa der Rats-Vorsitzende - war "der Initiator der Aktivität der Kommissionen". Und: "Im Gegensatz zum Vorsitzenden des Gemeinderats ist der Vorsteher häufiger Gast auf den Sitzungen der Kommission, erstattet auf ihnen Bericht, nimmt an den Diskussionen und Kontrollen teil." (Tarkowski, 1974, S. 51)

Dies alles bestätigt die generalisierende Feststellung Szpringers, daß, *wenn* eine Verstärkung des Einflusses lokaler Organe im Gefolge der Reform festzustellen war, sich dies im wesentlichen auf die Person und auf die Stellung des *Gemeindevorstehers* bezog. (Szpringer, 1981, S. 256 ff.) Dies lag zwar, wie gesagt, in der Absicht der technokratischen Reformer, sollte aber eben nicht die alten Verhältnisse *befestigen*, sondern gerade umgekehrt eine zentrale Maßnahme zur *Auflösung* der oben beschriebenen oligarchischen Zustände und ein zentraler Baustein für die Errichtung eines neuen, hierarchisch gegliederten, nach dem Prinzip klarer Kompetenzzuweisung und Verantwortlichkeit arbeitenden, effektiv und rational funktionierenden Verwaltungssystems sein. Da jedoch im Bereich der Ökonomie und der Politik im wesentlichen alles so blieb wie bisher bzw. eher noch weiter zentralisiert und (partei)monopolisiert wurde, hatte die Reform nicht nur nicht den beabsichtigten und (jedenfalls von der Staatsspitze) erwarteten Erfolg, sondern lief sogar in eine Richtung, die der Intention entgegengesetzt war: Die Stärkung der Position des Gemeindeleiters (und ein Jahr später des Wojewoden) führte zu einer Stärkung des "führenden Aktivs", des Machtzentrums in der jeweiligen Verwaltungseinheit. Die Konzentration von Macht (in den Händen der Partei), die Eliminierung gesellschaftlicher Kontrollmechanismen und die Ausbildung lokaler und regionaler Egoismen wurden solcherart eher noch befördert denn abgebaut. (126)

Exkurs: Ausgewählte Ergebnisse von Meinungsumfragen zur Verwaltungsreform

Am sog. "Appellationsverhalten" der Bürger war zu erkennen, daß die Parteimacht in den Verwaltungseinheiten mit den Verwaltungsreformen eher noch ausgebaut und der Kompetenzverlust der "gesellschaftlichen Vertretungsorgane" noch bestärkt wurde. Untersuchungen über die Kanäle, über die Bürger zu intervenieren versuchten, die mit Entscheidungen der lokalen Verwaltungsbehörden nicht zufrieden waren, wurden regelmäßig vom *Zentrum für öffentliche Meinung und Programmstudien beim Polnischen Rundfunk und Fernsehen* (Warschau) durchgeführt. Nach der Reform von 1972, da die exekutiven Funktionen von den Gemeinderäten abgetrennt und die neuen Ein-Mann-Leitungsorgane in der Verwaltung gebildet worden waren, gingen nach Ergebnissen dieser Untersuchungen die Appellationen an die lokalen Räte fast um die Hälfte zurück. (Dzięciołowska, 1977a, S. 18) Die positive Einschätzung, die viele Bürger bezüglich der Bedeutung der Nationalräte nach der Reform angeblich in Meinungsumfragen äußerten (Zawadzka, 1977b, S. 23 ff.), wurde mit solchen konkreten Analysen wohl auf einen realistischeren Boden gestellt. Gestiegen dagegen ist nach Dzięciołowska der Anteil der Appellationen an die Exekutivorgane der Verwaltung auf der Wojewodschafts- und der Kreisebene (127) (um etwa sieben Prozentpunkte) sowie an die zentralen Staatsorgane und die Ministerien (auch um mehr als sieben Prozentpunkte). Beschwerden an die Medien zu richten, wurde wiederum offensichtlich als wenig erfolgversprechend eingestuft. Den höchsten Zuwachs an Appellationen aber hatten die über der Gemeindeebene stehenden Kreis- und Wojewodschaftskomitees der PVAP zu verzeichnen (mehr als 12 Prozentpunkte). (Siehe Tabelle 3, S. 207)

Dzięciołowska interpretierte diese Tendenz der "Hinwendung zur Partei" als Vertrauensbeweis der Bürger gegenüber der PVAP. "Diese Art des Handelns" erfreute sich deswegen "zunehmender Popularität", weil "ein größeres gesellschaftliches Vertrauen in eine gerechte Überprüfung der Klagen und Beschwerden des Volkes durch die Partei als früher" vorhanden wäre. (Dzięciołowska, 1977a, S. 18, 32)

Realistischer dürfte die Einschätzung sein, daß sich in diesen Veränderungen im Appellationsverhalten nur jener Wandel im staatlichen Machtgefüge widerspiegelte, der mit der Reform der Verwaltung im Jahre 1972 eingeleitet und mit den weiteren Reformschritten von 1973 und 1975 fortgesetzt wurde: eine Zentralisierung und eine Machtumverteilung zugunsten der den Grundeinheiten der Staatsverwaltung übergeordneten Verwaltungsorgane und der zentralen Staatsorgane sowie eine Machtverschie-

Tabelle 3. Interventionskanäle, die von Personen benützt werden, die mit Entscheidungen der dörflichen Verwaltung unzufrieden waren, die im Jahr vor der Untersuchung getroffen worden waren (in %)

Institutionen und Personen, an die Einsprüche (Beschwerden) gerichtet wurden	1965 N=174	1973 N=132
Wojew.- oder Kreis-Präsidium, Nationalräte und ihre Organe	58,6	66,0
Ratsmitglieder der lokalen Räte	23,0	12,1
Wojew.- oder Kreiskomitee der PVAP	18,4	31,0
Radio	9,8	5,3
Presse	8,0	7,6
ZK der PVAP	5,7	3,8
Ministerium oder andere zentrale Organe	2,3	9,0
Abgeordneter des Sejm	1,1	3,0
Andere	2,3	2,3

Quelle: St. Dzięciołowska: Gminna rada narodowa i administracja w opinii mieszkańców wsi; in: Problemy Rad Narodowych Nr. 36/1977, S. 18 (128)

bung zugunsten der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei, und zwar auch hier eher in Richtung der höheren Ebenen (wobei für das hier zur Diskussion stehende Appellationsverhalten selbstredend nicht vorrangig das ZK oder das Politbüro, sondern die Komitees der Kreis- und Wojewodschaftsebene von Relevanz sind). Im praktischen Verhalten drückte sich auf diese Art das gesellschaftliche Bewußtsein aus, daß ein großer Teil der *Verwaltungsangelegenheiten* eigentlich *Parteiangelegenheiten* sind.

An anderer Stelle wertete die gleiche Autorin Umfragen aus, die in den Jahren 1965 und 1973 mit dem Ziel durchgeführt wurden, Meinungen und Wertungen der *Stadtbewohner* über die Tätigkeit und die Position der lokalen Behörden festzustellen. (Dzięciołowska, 1977b) Dabei wurde ermittelt, daß gegenüber früher die Häufigkeit von Kontakten, die die Bürger mit den Lokalverwaltungen in den Städten aufnahmen, erheblich gesunken war, wobei in den größeren Agglomerationen (100.000 Einwohner und mehr) "nahezu die Hälfte der Einwohner keine Notwendigkeit sah, irgendetwas in der Verwaltung ihres Stadtteils oder ihrer Stadt zu erledigen". (Dzięciołowska, 1977b, S. 129)

Tabelle 4. Häufigkeit der Kontakte mit der lokalen Verwaltung in den Städten (in %)

Häufigkeit der Kontakte mit der Stadtverwaltung im Jahr vor der Untersuchung	1965 N=926	1973 N=997
keinmal	24,4	35,1
ein- oder zweimal	23,8	27,5
einigemale	36,9	27,3
oft	14,5	9,6
keine Meinung	0,4	0,5

Quelle: St. Dzięciołowska: Rada narodowa ..., a. a. O., S 128

Das gleiche Phänomen, das sich bereits in den Untersuchungen auf dem Land hinsichtlich der Wege zeigte, die eingeschlagen wurden, um in einer für den Bürger unbefriedigend ausgefallenen Verwaltungsentscheidung zu intervenieren, wurde in noch stärkerem Maße in den Städten offenkundig. Während man den Abgeordneten der städtischen Nationalräte im Jahre 1973 noch weniger als 1965 zutraute, erfolgreich im Sinne des Interventen handeln zu können, war der Anteil derer, die sich an die Partei wandten, wenn sie Unterstützung in Verwaltungsangelegenheiten benötigten, zweieinhalbmal so hoch wie 1965. Die Parteikomitees der Stadt-, Kreis- und Wojewodschaftsebene wurden fast ebenso stark mit individuellen Verwaltungsangelegenheiten "frequentiert" wie die Präsidien der Nationalräte der *übergeordneten* Ebene (Kreis, Wojewodschaft) bzw. deren Organe. (Siehe Tabelle 5, S. 209)

In diesem Zusammenhang ist das Ergebnis einer weiteren Umfrage von Interesse, die sich auf die Richtung bezieht, in die sich die *Leiter lokaler Behörden* orientierten: 56 Prozent der Befragten erklärten, sie seien der Meinung, daß die Leiter der Lokalverwaltung (also die Stadtpräsidenten und die Stadtteilvorsteher) in ihrer täglichen Arbeit eher auf die Ansichten der Behörden der höheren Verwaltungsstufe Rücksicht nähmen als auf die Meinung des zuständigen Vertretungsorgans, also des "eigenen" Nationalrats. (Dzięciołowska, 1977b, S. 143) 44 Prozent hatten eine gegenteilige Meinung; diese schlug sich aber, wie die Tabelle auf S. 207 zeigt, nicht in einem entsprechenden Appellationsverhalten nieder.

Die allgemeine Bewertung der Reform der lokalen Verwaltung fiel schon auf dem Land nicht sehr positiv aus; in den Städten waren die Ergebnisse noch schlechter. Nur jeder fünfte Be-

Tabelle 5. Interventionskanäle, die Personen benützen, die mit Entscheidungen der Stadtverwaltung unzufrieden waren (im Jahr vor der Untersuchung) (in %)

Personen oder Institutionen, an die Einsprüche oder Beschwerden gerichtet wurden	1965 N=195	1973 N=173
Präsidium des Kreis- oder Wojew.-Rats und seine Organe	49,7	54,3
Stadt-, Kreis- oder Wojew.-Komitee der PVAP	18,5	48,5
Arbeitsstelle	keine Angaben	16,8
Ratsmitglied des städt. Nationalrats	14,4	10,4
Presse	12,3	5,2
Radio	11,3	3,5
Ministerium oder andere zentrale Organe	10,8	8,1
Zentralkomitee der PVAP	7,7	3,5
Abgeordneter des Sejm	3,6	6,4
andere	8,2	5,2

Quelle: St. Dzięciołowska: Rada narodowa ..., a. a. O., S. 132

Tabelle 6. Allgemeine Bewertung der Reform der lokalen Verwaltung in den Städten

Bewertung der durch die Reform eingeführten Veränderungen	Antworten in % N=529*
nur positiv	22
sowohl politiv als auch negativ	4
nur negativ	5
keine sichtbaren Veränderungen	30
keine Meinung	39

* die gesamtpolnische Erhebung erfaßte 1.000 Personen im Alter von 15 Jahren und darüber

Quelle: St. Dzięciołowska: Rada narodowa ..., a. a. O., S. 140

fragte schätzte die Veränderungen, die sich durch die Einführung der Reform ergeben hätten, als vorteilhaft ein. (Tab. 6)

Aber selbst von denen, die positive Veränderungen zu erkennen glaubten, meinte nicht mehr als ein Fünftel, die Arbeitsorganisation der Verwaltung hätte sich verbessert und die Klienten würden schneller abgefertigt. Nur 15 Prozent waren der Auffassung, die Behörden hätten jetzt größere Befugnisse und Möglichkeiten, ein größeres Quantum an Angelegenheiten zu erledigen. Lediglich vier Prozent vermochten eine höhere Qualifikation derer zu erkennen, die in der Lokalverwaltung leitende Positionen einnahmen und in der Verwaltung beschäftigt waren. Daß die Verwaltungsbediensteten ein freundlicheres, kultivierteres Verhalten gegenüber den Klienten an den Tag legten als vor der Reform, glaubte nur einer von Hundert. (Tabelle 8, S. 211)

Daß der Einfluß der Abgeordneten der städtischen Nationalräte (oder Stadtteil-Räte) auf die Angelegenheiten des betreffenden Gebiets erheblich gewachsen sei, meinte nicht einmal ein Drittel der Befragten; daß ihre Aktivität nach der Reform intensiver geworden sei, beantwortete ein Fünftel bejahend.

Tabelle 7. Ansichten über den Einfluß der Mitglieder von städtischen (Stadtteil-) Nationalräten auf die Angelegenheiten ihres Gebiets. Bewertung ihrer Aktivität im Jahre 1974

Ansichten über den Einfluß der Ratsmitglieder Bewertung ihrer Aktivität	Antworten in % N=529
Einfluß:	
sehr groß oder groß	30
nicht sehr groß	19
sehr klein (oder überhaupt kein Einfluß)	6
keine Meinung	45
Aktivität:	
vergößerte sich im Laufe des vergangenen Jahres	20
war so wie früher	18
verkleinerte sich	2
keine Meinung	59

Quelle: St. Dzięciołowska: Rada narodowa ..., a. a. O., S. 142

Tabelle 8. Richtungen der wahrgenommenen Veränderungen in der Arbeit der lokalen Stadtverwaltung nach der Reform

Richtungen der wahrgenommenen Veränderungen	Antworten in % N=162
Positive Veränderungen:	
bessere Tätigkeit in verschiedenen Bereichen des gesellschaftl. Lebens (die konkret benannt oder allgemein bewertet wurden)	45
bessere Organisation der Arbeit, schnellere Erledigung der Klienten	21
vermehrte Rechte für die Ämter (Städte, Stadtteile), Möglichkeiten, eine größere Zahl von Angelegenheiten zu erledigen	15
höhere Qualifikationen von Personen, die die lokale Verwaltung leiten oder in ihr beschäftigt sind	4
herzlichere, höflichere Beziehung zu den Klienten	1
Negative Veränderungen:	
mehr Nachlässigkeiten in verschiedenen Bereichen des gesellschaftl. Lebens	17
größere Entfernung vom Sitz des Verwaltungsorgans	5
Fehlen eines qualifizierten Apparats, der fähig wäre, größere Aufgaben zu erledigen	2
ungeeignete Personen an leitenden Positionen der Verwaltungsämter	1

Quelle: St. Dzięciołowska: Rada narodowa ..., a. a. O., S. 141

Bei sämtlichen Umfrageergebnissen fällt auf, daß der Anteil derer, die sich gar nicht äußerten, außerordentlich groß war - deutliches Indiz der Distanz, des Desinteresses, der Indifferenz oder auch der geringen Bedeutung, die viele Bürger den Reformen beigemessen haben.

8. SCHLUSS

In der hier vorgelegten Studie sind die Verwaltungsreformen, die in den 1970er Jahren in Polen vorgenommen wurden, hinsichtlich ihrer Bedingungen und Konsequenzen in fünf Themenkomplexen erfaßt worden:

1. unter dem Aspekt der Entwicklung des Verhältnisses von legislativen Organen und der Verwaltungsexekutive;
2. unter dem des Verhältnisses von Zentralismus und Dezentralismus;
3. unter dem Gesichtspunkt der technokratischen Bestrebungen der Equipe Giereks;
4. unter dem der Entwicklung der Beziehungen zwischen der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei und der Verwaltung; und schließlich
5. unter dem Aspekt des Problems der Kontrolle der Verwaltung.

Daß die Trennung dieser Bereiche voneinander nur aus analytisch-arbeitstechnischen Gründen erfolgen kann, wurde bereits in der Auseinandersetzung mit den genannten thematischen Schwerpunkten deutlich: Die in einem Sektor getroffenen Maßnahmen berühren andere Sektoren, ihre Auswirkungen sind miteinander verknüpft, sie stellen ein komplexes System dar, das eine Reihe von Widersprüchen aufweist, aber im ganzen offenkundig doch einer bestimmten Logik politischen Denkens und Handelns folgt. Aufgabe dieses Schlußteils ist es, die Ergebnisse dieser Studie zusammenzufassen und sie in diesem Konnex darzustellen. Dabei sollen einige der angefallenen Ergebnisse mit Resultaten anderer Untersuchungen über den Charakter und die Funktionsweise der staatlichen Verwaltung kommunistischer Systeme verglichen werden. Aufgegriffen wird in diesem Zusammenhang ein "Ansatz" in der "Ostforschung", dessen Ausgangsfragestellungen denen der hier präsentierten Arbeit ganz ähnlich sind, dessen Schlußfolgerungen jedoch von den hier dargelegten erheblich divergieren.

8.1 Technokratisierung des Parteimonopols

Bei der Analyse der Verwaltungsreformen, die unter Gierek im administrativen System der Volksrepublik Polen durchgeführt wurden, sind einige wesentliche Ursachen aufgedeckt worden, die zur Paralyse in Polen geführt haben. Ein zentrales Moment besteht, wie gezeigt und belegt wurde, in einer "Verparteilichung" der Verwaltung besonderer Art. Dabei scheint es, als sei in Polen eine spezifische Dialektik am Werk gewesen: Je stärker die "Verparteilichung", desto tiefer die Paralyse; und je tiefer die Paralyse, desto schneller schreitet der Prozeß der "Verparteilichung" (und gleichzeitig der Bürokratisierung) voran. Reformen konnten diese Entwicklung nicht aufhalten; erst in einer offenen politischen Krise wird sie gestoppt.

Warum ist diese Entwicklung gerade in Polen deutlich geworden und nicht - oder noch nicht - in anderen Ländern gleichen gesellschaftlichen Typs und ähnlichen Entwicklungsniveaus? Dafür gibt es keine einfache Antwort. Abgesehen von den aktuellen oder konjunkturellen ökonomischen Gegebenheiten, kommt beispielsweise in der DDR auf unterer Ebene der "Sachverstand" offenbar stärker zur Wirkung als in Polen; das gleiche scheint, wie bereits angeführt, für Ungarn zu gelten. In einigen dieser Länder ist ein höheres Maß an Verantwortlichkeit gegenüber dem Staat, den Mitbürgern, dem Betrieb, in dem man arbeitet, festzustellen, sei es aus Angst vor Sanktionen, sei es aus Identifikations- oder aus Mentalitätsgründen. In der CSSR ist die politische Apathie offenbar viel weiter verbreitet als in Polen, die Bereitschaft aber, sich den Spielregeln des Systems anzupassen und sich mit den Gegebenheiten abzufinden, weitaus größer. In vielen Systemen - und durchaus nicht nur in den kommunistischen - treten die Widersprüche, die objektiv denen in Polen sehr ähnlich sein mögen, deswegen nicht so offen und kraß zutage, weil das politische Konfliktpotential, das diesen Verhältnissen immanent ist, nicht zum Ausbruch gelangt.

Nimmt man noch einmal den zu Beginn der Arbeit aufgeworfenen Widerspruch zwischen Zentralismus und Dezentralismus, zwischen einem pragmatisch-technokratischen und einem orthodox-ideologischen Kurs, zwischen Parteimonopol und Etatismus auf, dann läßt sich als Spezifikum der Ära Gierek festhalten, daß jeweils *beides* zum Credo der offiziellen Politik gemacht worden ist. Sowohl die Vertreter des Etatismus (und mit ihnen die Staats- und Wirtschaftsapparate) als auch die Vertreter des Parteimonopols (und mit ihnen der Parteiapparat und das Nomenklatura-System) sollten auf ihre Kosten kommen. Die Parteigenossen sollten noch mehr Positionen in Wirtschaft und Verwaltung einnehmen, aber "technokratisiert", also mit einem höheren

Qualifikationsniveau ausgestattet und damit befähigt, besser als vordem die sachlichen Probleme zu bewältigen. Gleichzeitig sollten die Fachleute und ihre pragmatischen Ansichten ein größeres Gewicht in Wirtschaft und Verwaltung erlangen, um die ehrgeizigen Projekte der Parteiführung Wirklichkeit werden zu lassen. Damit glaubte man, zwei Ziele mit einem Schlag realisieren zu können: die wirtschaftliche Modernität und die soziale und politische Integration. Das war es, was man sich unter der angestrebten *entwickelten sozialistischen Gesellschaft* in Polen vorstellte.

Die Politik der Stärkung des Parteimonopols *und* der Technokratisierung der Verwaltung, diese *Doppelstrategie*, durchzog alle Bereiche der Gesellschaft. Die Staats- und die Wirtschaftsverwaltung konnte im Gefolge dieser Politik ihre etatistischen Positionen insofern stärken, als die Befugnisse und die Selbständigkeit der exekutiven Apparate innerhalb des staatlichen Systems erhöht wurden. Der Parteiapparat wiederum baute sein System der Besetzung leitender Funktionen mit Mitgliedern der eigenen Organisation weiter aus und verstärkte seine Präsenz in den Verwaltungsorganen. Die Idee von der *entwickelten sozialistischen Gesellschaft* entpuppte sich als der Traum von einer Gesellschaft des entwickelten Parteimonopols, die mit Hilfe riesiger (von außen finanzierter) Investitionen sowie technokratischer Steuerungsmechanismen in das Spitzenfeld der industrialisierten Länder und in die klassenlose Überflußgesellschaft katapultiert werden sollte. Was übrig blieb vom Gierekschen Reformprogramm, war jedoch vor allem die Ausdehnung des Parteimonopols und eine Zentralisierung in Wirtschaft und Verwaltung bei gleichzeitiger Auflösung der Gesellschaft in partikularistische Interessengruppen und die Ausschaltung der noch verbliebenen Restbestände von Kontrolle.

Im Jahre 1969 veröffentlichte J. Hough eine Studie, die Ausdruck eines neuen "approach" in der amerikanischen "Ostforschung" war. (Hough, 1969) Hough geht an die Analyse des kommunistischen Systems "pragmatisch" heran; er stellt Effizienzkriterien in den Vordergrund. Er beschäftigt sich in der genannten Arbeit vor allem mit der Sowjetunion, und zwar insbesondere mit deren Ökonomie und Wirtschaftsverwaltung. Aber auch ihm geht es erstens um die (schon in den 1960er Jahren offenkundigen) Bemühungen, das Wirtschafts- und Verwaltungssystem zu modernisieren und zweitens um die Rolle der kommunistischen Partei in diesem System und in diesem Modernisierungsprozeß.

Ausgehend von einer Betrachtung der erfolgten Veränderungen in der sowjetischen Wirtschaft und Verwaltung kommt Hough zu dem Schluß, daß eine zunehmende Technokratisierung, eine Ra-

tionalisierung und eine Effektivierung des Managements in den Betrieben und Wirtschaftshierarchien sowie der Verwaltungsstrukturen im Gange sei. (Hough, 1969, S. 280 ff.) Dies geschehe nicht *obwohl*, sondern gerade *weil* die Organe der Partei im Prozeß ökonomischen und administrativen Handelns eine beherrschende Rolle spielten. So seine überraschende Pointe.

Houghs Gedankengang sieht folgendermaßen aus: Die Parteiorganisationen haben auf der mittleren und unteren Ebene die Positionen und die Aufgaben der Verwaltungsleitungen übernommen. Dadurch sei eine nach Max Webers Modell der Verwaltung notwendige präzise Definition von Verantwortung und Autorität und eine strenge Hierarchisierung der Verwaltung verhindert worden. Dies sei indes nicht von Nachteil, vielmehr von Vorteil gewesen; denn die von Max Weber postulierten Strukturen würden einer komplexen Gesellschaft und ihren Problemen nicht gerecht. Die Komplexität gesellschaftlicher Strukturen mache vielmehr die Einheit von politischer Instanz und administrativem Handeln notwendig; eine Forderung, die das sowjetische Modell erfülle. (Hough, 1969, S. 3 f., 289 ff.)

Günstig ausgewirkt für die Entwicklung der Verwaltung in Richtung Effektivität und Rationalität habe sich außerdem, daß die Partei selbst in zunehmendem Maße von technischen und ökonomischen Aufgabenstellungen bestimmt worden sei. Dies sei aus Legitimationsgründen sowie durch Bestrebungen bedingt gewesen, die eigene Machtbasis zu erweitern. Dem gemäß würden die Kader eher nach technokratischen Kriterien ausgewählt. Die Partei sei also durchaus ein innovatives Element. Sie würde umso mehr zu einem solchen, als ihr aufgrund der immer stärkeren Ausformung von Partikularinteressen im gesellschaftlichen Differenzierungsprozeß Koordinations- und Ausgleichsfunktion zufiele. (Hough, 1969, S. 276, 282)

Auf diese Weise - so Hough - erfülle die Partei jene notwendigen Funktionen im System von Wirtschaft und Verwaltung, die durch Max Webers Modell der Staatsverwaltung nicht geleistet werde. Neben der oben beschriebenen Dynamik, die ihr innewohne, schaffe die Partei über die Mitgliedschaft in ihrer Organisation die notwendigen Loyalitäten, biete ein entsprechendes Anreizsystem, koordiniere die verschiedenen Teilbereiche, sei Funktionsträger in einer dualen Aufsicht über die Verwaltung und besitze durch ihre Allgegenwart ein sensibles Meßinstrument für politische Instabilitäten. (Hough, 1969, S. 299 f., 300 f.)

Nimmt man das Bemühen zum Bewertungsmaßstab, in möglichst kurzer Zeit die Industrialisierung nachzuholen, so spricht zumindest für die erste Periode der "nachzuholenden Entwicklung" in ökonomischer Hinsicht einiges für Houghs Thesen. Zwar rela-

tiviert eine kritische Betrachtung der Industrialisierung nach sowjetischem Muster den Erfolg dieses wirtschaftlichen Aufbaus. Die Frage ist ja nicht allein, wie hoch das *output* gemäß den getätigten Investitionen ist und ob die Ergebnisse den vorgegebenen Zielen entsprechen. (Vgl. Hough, 1969, S. 2 f.) Ebenso ist die Frage zu stellen, in welchem Verhältnis die Kosten - und nicht nur die ökonomischen, sondern die gesellschaftlichen Kosten insgesamt - zu diesem *output* stehen und inwieweit die Resultate den Zielen und den Vorstellungen anderer gesellschaftlicher Gruppen als nur denen der herrschenden Elite entsprechen.

Schon kurz nach dem Tode Stalins wurde die absolute Vorrangstellung der Schwerindustrie in dieser Entwicklung sowie die Tatsache mißbilligt, daß eine "Produktion um der Produktion willen" stattgefunden habe. Dennoch entkam man trotz immer wieder vorgebrachter Kritik und wiederholter Versuche einer Korrektur nicht mehr der Eigendynamik, die mit der in den zwanziger Jahren eingeleiteten Industrialisierungsstrategie in Gang gesetzt worden war.

Richtig bleibt aber in jedem Fall, daß die kommunistische Partei eine herausragende Rolle bei der Entwicklung des Landes von einer agrarisch-feudalen zu einer industrialisierten Gesellschaft gespielt hat. Sie konnte eine solche Rolle in der Tat nur spielen, indem sie der ganzen Gesellschaft ein einheitliches Programm diktierte, das Land zentralistisch erfaßte und mit Hilfe diktatorischer Mittel alle Ressourcen für das von ihr geplante Programm der Industrialisierung mobilisierte und konzentrierte. Eben diese Handlungs- und Organisationscharakteristika der herrschenden Partei wurden jedoch in dem Maße - auch unter systemimmanenten ökonomischen und gesellschaftlichen Zielsetzungen betrachtet - zur Belastung, wie sich die Gesellschaft entwickelte, differenzierte, komplexer wurde. Was einst einen ungeheuren innovativen Schub erzeugt hatte, begann im Laufe der weiteren Entwicklung zunehmend konterproduktiv zu werden.

Die Krise im Jahre 1956, vom 20. Parteitag der KPdSU bis zur militärischen Niederschlagung des Aufstands in Ungarn, bedeutete sicher nicht, daß - die Prämissen der Industrialisierung wiederum als gegeben vorausgesetzt - die Partei ihre Rolle ausgespielt hatte. Das Jahr 1956 zeigte aber, daß die geschaffenen Strukturen und politischen Handlungsmuster auch den eigenen Ansprüchen und Zielsetzungen nicht mehr genügten. Nicht nur aus Gründen einer humanistischen Rückbesinnung - auch *nach* 1956 ging man mit Härte gegen diejenigen vor, die in ihrer Kritik über das von den Autoritäten vorgeschriebene Maß hinausgingen -, sondern vielmehr wegen der auch von der herr-

schenden Elite wahrgenommenen Konterproduktivität der bis dato angewandten Methoden wurden auch noch andere, nämlich marktwirtschaftliche und technokratische, Elemente dem System integriert. Diesen aber wurde nur gerade soviel Spielraum eingeräumt, als sie die etablierte "führende Rolle" der Partei nicht einzuengen drohten; ganz im Gegenteil, sie sollten vielmehr die politische Macht der Partei verstärken.

In vieler Hinsicht scheinen die administrativen Reformen, die in den 1970er Jahren in Polen durchgeführt worden sind, den Vorstellungen Houghs bezüglich einer effektiv und rational funktionierenden Verwaltung, die sich auf eine Technokratie hinbewegt und von politischen Leitern koordiniert und inspiriert wird, entgegenzukommen. Mit der Trennung der Exekutive von den Nationalräten wurde die Administration stärker in die Hierarchie der Staatsverwaltung eingepaßt. Verstärkt wurde den Parteiinstanzen politische Koordinationsfunktion zugeordnet. Auch die Personalunion etwa von Nationarats-Vorsitz und dem Ersten Parteisekretär entspricht den von Hough positiv bewerteten Bestrebungen, parallele Stränge in der Entscheidungsfindung und in der politischen Aufsicht über die Exekutive zu reduzieren. Die Resultate der damit verbundenen Zentralisierung und der (Partei-) Monopolisierung waren allerdings konträr zu den Erwartungen, die Hough mit einer solchen Entwicklung verbunden hat.

Realistischerweise geht es bei der Beurteilung der Veränderungen, die seit 1956 in den kommunistischen Ländern stattgefunden haben, nicht um die Frage, ob das "stalinistische" Modell durch ein System ersetzt worden ist, in dem technokratische oder demokratische Prinzipien herrschen. Die Frage ist vielmehr, ob zwischen der Durchsetzung des Anspruchs auf die "führende Rolle" der Partei, technokratischen Elementen und für einen rationalen und konsensfähigen Entscheidungsprozeß notwendigen demokratischen Verfahrensweisen ein dem selbstgestellten Ziel adäquateres Verhältnis gefunden wurde als jenes, das im Jahre 1956 zu einer massiven (Selbst-) Kritik auch von offizieller Seite herausforderte. In Ungarn scheint diesbezüglich im Laufe der vergangenen Jahrzehnte besser als anderswo in Osteuropa ein Kompromiß gelungen zu sein.

Dieser "ungarische Kompromiß" zeichnet sich jedoch gerade nicht dadurch aus, daß - nach den Vorstellungen von Hough - die Partei und ihre Organisation überall die Kontrolle ausübten, gleichzeitig technokratische Strukturen geschaffen hätten und auf diese Weise den Produktions- und Verwaltungsprozeß rationell, effektiv und innovativ leiten würden. Vielmehr ist für das "ungarische Modell" kennzeichnend, daß die Partei sich aus verschiedenen Bereichen der Wirtschafts- und Verwaltungs-

tätigkeit *zurückgezogen* hat, daß sie im Vergleich zu anderen kommunistischen Staaten in einem viel generelleren Rahmen die politischen Zielrichtungen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung absteckt und ansonsten in höherem Maße Fachleuten die konkrete Lösung und die Durchführung von Tätigkeiten in Wirtschaft und Verwaltung überlassen hat.

In Polen dagegen, wo zwar insbesondere unter Gierek technokratische Bestrebungen dominierten, diese aber gleichzeitig mit intensivierten Bemühungen um einen Ausbau der hegemonialen Position der Partei in allen Bereichen der Gesellschaft verbunden waren, verlief die Entwicklung ganz anders. Wie die Ergebnisse der Gierekschen Politik zeigen, kam weder die Partei ihrer "koordinierenden" Funktion nach noch entwickelten sich Ökonomie und Verwaltung in Richtung einer von der Partei wahrgenommenen "Herrschaft der kompetenten Techniker". (Hough, 1969, S. 280) Der zentrale Fehler, den Hough macht, besteht in seiner Bewertung der Rolle der monopolistisch bestimmenden Partei als Vertreterin des *Gesamtinteresses*. Hough sieht die lokalen Parteiinstanzen und die Partei als Ganzes in einer Koordinierungsfunktion, die politisch integrierenden, über Einzelinteressen hinausgehenden Charakter aufweist. Die Frage, die sich diesbezüglich stellt, ist jedoch nicht, *ob* die Partei die Funktion einer übergeordneten politischen Entscheidungsinstanz aufweist, sondern *wie* und *in welchem Interesse* sie diese Rolle ausübt.

Wie die Ergebnisse unserer Analyse zeigen, vertritt *die Parteiführung* in der Regel das Gesamtinteresse einer Parteioligarchie, nicht das der Bürger. Widersprüche in der Ausformulierung und in der Wahrnehmung der hieraus folgenden Politik resultieren nicht zuletzt daraus, daß die Parteioligarchie sich häufig nicht einig ist, wie ihren Interessen am besten gedient ist. Die unterschiedlichen Interessenträger dieser Oligarchie sind aber doch immer gleichzeitig auch durch das gemeinsame Interesse an der Erhaltung und an dem Ausbau ihrer Macht miteinander verbunden. Im Zweifelsfall wird dieses "Gemeinschaftsinteresse" auch Partikularismen der Führungsgruppen untereinander überdecken.

In jedem Fall aber bedingt diese *beschränkte* Interessenwahrnehmung, daß die Interessen anderer gesellschaftlicher Gruppen nur marginal zur Wirkung gelangen; daß weite Bereiche der Gesellschaft vom Entscheidungsprozeß ausgeschlossen werden; daß gerade deswegen das integrative Moment in dieser Gesellschaft relativ schwach entwickelt ist.

N. Mitrani meinte in der Ende der 1960er Jahre intensiv geführten "Technokratiediskussion", die Probleme einer technokratischen Orientierung (Planungsmaßnahmen für den Produktions-

bereich, Regelung der Verteilungskreisläufe etc.) könnten "ohne Zweifel ... in den Ländern mit autoritärer zentralistischer Planung radikaler gelöst werden als in marktwirtschaftlich verfaßten Ländern". Dies sei der Fall, weil "dort der Planungstechniker von einer Partei mit politischer Macht eingesetzt ist, welche die Freiheit der Ausführung des Plans garantiert und ihm fortgesetzt über zeitweilig auftretende Hindernisse hinweghilft, damit er das Projekt im Einklang mit dem ursprünglichen Plan und mit den eigenen Herrschaftszielen durchsetzen kann". Dies sei die Voraussetzung dafür, daß sich "auf dieser Stufe der Plankonzeption ... die technische Vorstellungskraft frei entfalten" könne, die "einzig den Führern der herrschenden Partei Rechenschaft über ihre Realisation" schulde. Diese Vorstellungskraft "unterliegt nicht dem Zwang des unmittelbaren Erfolgs und sieht sich nicht durch zeitweilige Rückschläge gehemmt". (Mitrani, 1971, S. 72)

Der "Fall" Polen in den 1970er Jahren zeigt, wie eng die Grenzen für "radikale Lösungen" und für eine "freie Entfaltung technischer Vorstellungskraft" gezogen sein und welche schwerwiegenden Behinderungen beim Versuch auftreten können, diese Lösungen in die Realität umzusetzen. Die Hauptursache lag in eben jenen von Mitrani als Voraussetzung für die leichtere Durchsetzbarkeit technologischer Vorstellungen bewerteten politischen Verhältnissen.

Tatsächlich wurde mit der Verbesserung technischer Abläufe innerhalb der Verwaltung, auf die sich die Verwaltungsreformen beschränkten, das bislang bestehende System der Ineffizienz in einigen Bereichen effizienter gemacht, das System selbst und seine prinzipielle Funktionsweise aber überhaupt nicht angetastet, weil der Anspruch auf das Monopol der Partei und weil der "demokratische Zentralismus", also realiter die Steuerung aller Prozesse von einem Zentrum aus, als Organisationsprinzip nicht aufgegeben wurden. Die auf eine höhere Effizienz und eine höhere Rationalität der Verwaltungstätigkeit gerichteten Maßnahmen wurden konterkariert durch eine Politik, deren Inhalt die Instrumentalisierung der "verbesserten" Verwaltung zum Zwecke der Stärkung der "führenden Rolle" der Partei war. Die Partei, bemüht um größere Effektivität und höhere Rationalität des staatlichen Mechanismus, war so selbst das größte Hindernis auf dem Weg, dieses Ziel zu erreichen.

Aus der propagierten "Beteiligung der Bürger" durfte keine selbständige politische Aktivität werden, sondern eine, die aktiv für die Umsetzung der von der Partei vorgeschriebenen Politik sorgte. Die eingesetzten Kontrollorgane durften keine eigenständigen und kritischen Kontrollen durchführen, weil dies die Tätigkeit der Parteifunktionäre beeinträchtigt hätte.

Um der evidenten Dysfunktionalität zu begegnen, die dieses System bewirkte, wurden neue Institutionen geschaffen, die schon im Augenblick ihrer Gründung gleichgeschaltet wurden und damit nur eine zusätzliche bürokratische Belastung darstellten. Die Komitees für Gesellschaftliche Kontrolle, die im Jahre 1978 ins Leben gerufen wurden, sind hierfür nur eines von vielen Beispielen.

8.2 Instrumentalisierung der "gesellschaftlichen Vertretungsorgane"

Die Instrumentalisierung der "gesellschaftlichen Vertretungsorgane", der "Selbstverwaltung", der "größeren Eigenverantwortlichkeit" unterer Verwaltungseinheiten durch die Partei in den 1970er Jahren war denn auch einer der Hauptpunkte der "Selbstkritik", als die Polnische Vereinigte Arbeiterpartei im August 1980 wieder einmal vor den Trümmern ihrer eigenen Politik stand. Was die Opposition seit Jahren beklagt hatte, wurde nun von der Rechtswissenschaft offiziell bestätigt: daß im bisherigen Modell der "Vertretungsorgane", der Nationalräte, schwere Fehler gemacht worden seien; vor allem das Verhältnis der Partei zu den territorialen Vertretungsorganen hätte in Widerspruch zur proklamierten Selbstverwaltung gestanden. Die Nationalräte hätten nur als Transmissionsriemen der Partei eine Rolle zu spielen gehabt, meinte S. Zawadzki. (129) In Wirklichkeit hätte die PVAP die staatlichen Machtorgane ersetzt und im Grunde unter "bloß formaler Teilnahme der anderen Parteien" regiert. Der fassadenhafte Charakter der Nationalräte hätte sich durch die Verwaltungsreformen noch vertieft. (Zawadzki, 1981, S. 51 f.)

Erst als es zu spät war, begann man sich vom Beschluß der 1. Landeskonferenz der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei zu distanzieren, die Funktion der Vorsitzenden der Nationalräte und deren Präsidien den Ersten Sekretären der jeweiligen Parteikomitees anzuvertrauen. Im nachhinein erkannte auch W. Muranowski, daß "diese Personalunion von Positionen im Prozeß der Erneuerung des gesellschaftlichen Lebens unvorteilhaft" gewesen war. (Muranowski, 1981, S. 148 f.)

Sogar von höchsten politischen Kreisen wurde jetzt kritisiert, bei aller Demokratisierungspropaganda und der Beteuerung, daß "die Partei führt, die Regierung regiert", seien die Intentionen und die Praxis der Verwaltungsreformen unter Gierek von Anfang an auf eine Stärkung der Zentrale und auf die Hebung der Position der Regierungsspitze, insbesondere der des Mini-

sterpräsidenten, sowie auf eine Fusion der Partei mit der Regierung hinausgelaufen. Dies stellte eine Kommission des ZK der PVAP fest, der die Aufgabe gestellt worden war, Ursachen und Verlauf der Konflikte in der Geschichte der VR Polen zu untersuchen. Ihr gehörten so hochrangige Parteifunktionäre und Experten wie K. Barcikowski, T. Fiszbach, M. Milewski, M. Rakowski und der eben zitierte S. Zawadzki an. Die Ergebnisse ihrer zweijährigen Untersuchungen wurden in einem Sonderheft von "Nowe Drogi", dem theoretischen Organ des ZK der Partei, veröffentlicht. (Sprawozdanie z prac komisji KC, 1983)

Als einige der wesentlichen Ursachen für die negative gesellschaftliche Entwicklung vor allem in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre wurden benannt, daß die "Mechanismen der inneren Kritik blockiert wurden, ebenso wie die Kontrolle der Partei- und Staatskader". In den Spitzenpositionen hätte es Cliquenwirtschaft *(dygnitarstwo)* und eine "Neigung" zur "Verfälschung von Informationen" gegeben. Die Wahlen der Parteiautoritäten hätten den Charakter gehabt, "die von oben aufgestellten Listen zu akzeptieren". Die Rolle des Sejm sei "völlig unterbewertet" worden. Eine "Deformation" im System der Machtausübung sei auch die Unterordnung der Obersten Kontrollkammer unter den Premier im Jahre 1976 gewesen. (S. 51)

Mit dieser Kritik wurden zwar nicht die Zusammenhänge erklärt, die zur Krise führten, aber immerhin einige Symptome benannt. In der Propaganda unter Gierek waren die Reformen, insbesondere auch die Verwaltungsreformen, die hinter ihnen stehenden Intentionen und die sich aus ihnen ergebenden Konsequenzen genau gegenteilig dargestellt worden. Sie hätten ein Mehr an Selbstverwaltung, Demokratie, gesellschaftlicher Aktivität, Kritik und Kontrolle, Information, Dekonzentration und Authentizität bewirkt. Die "gesellschaftlichen Vertretungsorgane", vom Gemeinderat bis zum Sejm - so die politische Werbung -, wären "immer besser" ihrer "gesellschaftlichen Aufgabe" nachgekommen. Nun gestand man ein, daß die Mitte der 1970er Jahre durchgeführten Reformen im System der Nationalräte und der Gebietsverwaltung sowie die "geradezu radikale Veränderung" der Struktur der administrativen Einteilung des Landes (also die Vermehrung der Anzahl der Wojewodschaften von 17 auf 49 und die Auflösung der Kreise) "nicht eingehend genug vorbereitet" und "nicht einer vorangegangenen gesellschaftlichen Diskussion unterworfen worden waren", was "eine Reihe von Störungen bewirkt" habe. (Sprawozdanie z prac komisji KC, 1983, S. 51)

Noch schärfer wurde die Kritik in einer Ausarbeitung formuliert, die von einem "Netz" der Gewerkschaftsorganisationen in führenden Produktionsbetrieben erstellt worden war. (130) Die-

se Analyse enthält einen speziellen Abschnitt, der sich mit der territorialen Neuaufteilung des Landes durch die Reform von 1975 befaßt. Das Resümee lautet: Diese Reform bedeutete eine Zerstückelung gewachsener Regionen; ihre politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Schäden sind schwerwiegend. Als Konsequenz wird eine *Revision* der Aufteilung in 49 Wojewodschaften gefordert.

Den *Kontrollaufgaben*, die von den Nationalräten und anderen gesellschaftlichen Organisationen wahrgenommen werden sollten, kam man im Polen der siebziger Jahre eingestandenermaßen deswegen nicht in ausreichendem Maße nach,

a) weil eine Berücksichtigung der Kritik bzw. von Anträgen "durch die gesellschaftlichen Kontrollorgane nicht erzwungen werden" konnte (Sokolewicz, 1979, S. 156), damit zusammenhängend
b) weil sich die "kontrollierten" Organe über Kritik und Anträge einfach hinwegsetzen und
c) weil unter den gegebenen ökonomischen und politischen Verhältnissen die Kontrollinstitutionen ständig der Gefahr der Pervertierung und der Korrumpierung ausgesetzt waren und zum Teil auch erlagen.

Unter den Bedingungen der ambitiösen Wirtschaftsstrategie in den 197Oer Jahren, die für die Verwaltung, die Unternehmen, Institutionen und Behörden mit einer erheblichen Ausweitung der Finanzausstattung verbunden war, die ihnen zur Disposition stand, machte sich die mangelnde Kontrolle umso eklatanter bemerkbar. Die Verschleuderung von Ressourcen und Geldern in dieser oder jener Weise, viele Fälle von privater Bereicherung, die Erstellung von Prestigeobjekten usw. waren Begleiterscheinungen und Folge des Systems einer ungenügenden demokratischen Kontrolle sowie des Fehlens von objektiven, verläßlichen Daten für den Prozeß der Willensbildung, der Entscheidungsfindung und der Ausführung. Das gesamte öffentliche Leben war, wie die Gruppe "Erfahrung und Zukunft" in ihrem Bericht über die Situation Polens bereits im Jahre 1978 feststellte, manipuliert:

> "So werden wir mit fingierter Planung und der scheinbaren Ausführung von Plänen und sogar mit der Übererfüllung von Planrichtlinien, scheinbaren Errungenschaften in Industrie, Wissenschaft, Kunst und Erziehung, der fingierten Abgabe und Erfüllung von Versprechungen, Scheindebatten, Scheinabstimmungen und -wahlen, der scheinbaren Sorge um die soziale Wohlfahrt und die Verhaltensweisen der Regierung, scheinbarem Sozialismus und scheinbarer Sozialarbeit,

scheinbarer Modernität, scheinbarem Fortschritt, der Eröffnung vorgeblich fertiggestellter Fabriken und Sozialeinrichtungen mit großem Pomp und Umstand, dem scheinbaren Kampf gegen Verbrechen und der scheinbaren Genügsamkeit aller Bürger, der scheinbaren Freiheit der Überzeugungen und einer Scheinjustiz konfrontiert. Dieses Spiel mit dem Anschein um des Anscheins willen ist so verbreitet, daß niemand mehr - nicht einmal auf den höchsten Regierungsebenen - unterscheiden kann zwischen dem, was wirklich und dem, was unwirklich ist."
(Doświadczenie i Przyszłość, 1981, S. 85)

8.3 Partikularistischer statt demokratischer Zentralismus

Zu den politischen, ökonomischen, rechtlichen und institutionellen Faktoren, die in den 1970er Jahren in Polen zur Krise führten, kam noch ein weiteres, empirisch nicht so leicht faßliches Moment: der *Verfall der Moral*, der unter Gierek in zunehmendem Ausmaß um sich gegriffen hat. Bei aller Zentralisierung, Monopolisierung und Eliminierung plebiszitärer Elemente aus dem Leben der Gesellschaft war die unter Gomułka existente *kommunistische Ethik* der Parteifunktionäre - woher auch immer sie rührte, aus ideologischer Überzeugung oder aus Angst vor Sanktionen - ein Faktor gewesen, der in einem gewissen Maße gegen die Korruption, persönliche Bereicherung, die Verschleuderung staatlichen Eigentums, Unverantwortlichkeit usw. wirksam gewesen war. Unter Gierek fiel im Zusammenhang mit der Entideologisierung, der Propagierung eines "Sozialismus des Wohlstands" und des "materiellen Anreizes" usw. auch diese Schranke - und damit die letzte *innere* Barriere des von außen unkontrollierten und unkontrollierbaren Apparats.

Dabei hat die institutionelle Entwicklung diesen Trend noch verstärkt. Unter der Voraussetzung der Ethik und der Parteidisziplin, die unter Gomułka von den Mitgliedern der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei gefordert wurde, wirkte die Oberste Kontrollkammer vielfach wie ein Damoklesschwert, das über der Verwaltung und den in ihnen tätigen Beamten und Parteikadern hing. Im Kontext der neuen Ideologie des Wohlstands, aber eben auch mit der neuen institutionellen Einordnung der NIK unter die Aufsicht des Premiers, verlor dieses Instrument diese Wirkung.

Ein Faktor, der sich in diesem Zusammenhang negativ ausgewirkt hat, bestand im *Partikularismus*, der, wie bereits weiter

oben erwähnt, offenbar trotz aller zentralistischer Maßnahmen nicht eingeschränkt werden konnte. Diese Tendenz nahm unter Gierek sogar noch erheblich zu. Es stellte sich heraus, daß 49 Wojewodschaften noch viel weniger kontrollierbar waren als 22. (GP 120584) *Alle* wollten von dem Boom profitieren, der mit der Politik der "Modernisierung" und mit der Öffnung nach dem Westen verbunden war. Jede Wojewodschaft, jede Gemeinde bemühte sich, möglichst viel für sich "herauszuholen". Die erhebliche Ausweitung des Investitionsvolumens im geplanten Rahmen bot hierzu bereits reichliche Möglichkeiten. Weitere Chancen boten sich aufgrund gesetzlicher Bestimmungen, denen zufolge den Verwaltungseinheiten die gleiche Summe Geldes von zentraler Seite zur Verfügung gestellt wurde, die sie selbst für Vorhaben aufbrachten, die gemäß dem "Eigenbedarf" außerhalb des Plans errichtet werden sollten. So wurden die Einwohner in der Gemeinde oder in der Stadt vom "führenden Aktiv" aufgefordert, eine bestimmte Summe zu spenden (z. B. die Bauern 1.000 Złoty pro Hektar), um dann vom Staat weitere Gelder zu fordern. Auf diese Art und Weise wurde eine große Zahl von Prestigeprojekten errichtet. Aus Geltungssucht wurden Schulen, Straßen, Feuerwehreinrichtungen, Sporthallen an Orten gebaut, wo sie eigentlich unsinnig waren und den Staatshaushalt - nicht zuletzt mit den Folgekosten - übermäßig belasteten. Ähnlich handelten viele Betriebe, die auf diese Weise eigene Ferieneinrichtungen und andere "gemeinnützige Projekte" dieser Art schufen. (131)

Dabei ging der verstärkte Partikularismus Hand in Hand mit einer durch die Hierarchisierung bewirkten Desintegration. Die schon im dritten Kapitel angeführten Wirtschaftsreformentwürfe der NOT (Organisation für Technik) und der PTE (Polnische Ökonomische Gesellschaft) von 1981 beklagten die mangelnde Kongruenz zwischen regionalen Aufgaben und räumlichen und sachlichen Zuständigkeiten sowie die Überbetonung der hierarchisch-vertikalen Koordination, die die Verwaltungsreform von 1972 bis 1975 gebracht habe. (Delhaes/Mrowka, 1982, S. 64 ff.)

Vergleicht man die Ära Gierek mit der Ära Gomułka unter dem Aspekt der "gescheiterten Reformen", dann läßt sich generell festhalten, daß auch in den 1970er Jahren jene Ursachen wieder auftraten, die in Polen bereits in den 1960er Jahren zur Paralyse der ökonomischen und politischen Entwicklung geführt hatten. Weder 1956 noch 1970/71 wurde das Ziel des Ausbaus der Macht der PVAP aufgegeben, sondern nur die Methoden modifiziert, mit deren Hilfe es erreicht werden sollte. Die Art und Weise der Hierarchisierung der Gesellschaft und des Staates durch die Partei, die 1956 als "Personenkult", 1970 als "Verknöcherung" kritisiert worden war, wurde jeweils danach in weiten Bereichen nur durch die Hierarchisierung vermittels subtilerer Instrumente ersetzt. (Vgl. Osadczuk, 1982)

Es war nicht so, daß die technokratischen Vorstellungen nicht ernst gemeint gewesen wären und sich dahinter ganz andere Absichten verborgen hätten. Vielmehr hoffte Gierek, tatsächlich die überkommenen Verhältnisse revolutionieren, moderne Technik, Sachverstand und ein effektives Funktionieren der staatlichen Mechanismen durchsetzen zu können. Aber es sollte eine Revolution ohne eine Umwälzung der herrschenden politischen Verhältnisse sein, oder, wie es offiziell ausgedrückt wurde, unter "Beibehaltung" und sogar "Festigung der Grundlagen unseres gesellschaftlichen Systems". Gierek wollte den Partei- und Staatsapparat in den Prozeß der geplanten Umwälzung *integrieren*; ja der Fortschritt sollte sogar in erster Linie von eben diesen beiden Säulen, der Parteibürokratie und der Staatsbürokratie, die das Rückgrat der gesellschaftlichen Ordnung darstellen und auf die sich die politische Führung selbst in erster Linie stützt, getragen werden.

In Wirklichkeit aber hatte der Ausbau der "führenden Rolle" der Partei zur Folge, daß der Parteiapparat auch weiterhin in allen Bereichen der Gesellschaft *Gegenmaßnahmen* ergreifen konnte, wo er seine eigenen Positionen und Ansprüche gefährdet sah. Er vermochte so den Großteil jener Maßnahmen zu konterkarieren, die

a) eine Stärkung der sachlichen und fachlichen Kompetenz (damit aber eine Schwächung seiner eigenen Position, weil Schwächung von Entscheidungskompetenzen, denen *parteipolitische* Kriterien zugrundeliegen) beinhaltet,
b) eine größere Autonomie bei der ökonomischen und politischen Planung sowie bei der Leitung und Durchführung beschlossener Maßnahmen durch außerhalb der Partei stehende Kräfte (und damit ebenfalls eine Schwächung des Parteiapparats) vorausgesetzt oder impliziert hätten.

Die faktische Stärkung der *Exekutive* in der Staatsverwaltung insbesondere im Verhältnis zu den "gesellschaftlichen Selbstverwaltungsorganen" und der Legislative wiederum bewirkte, daß viele Beschlüsse oder Maßnahmen unterlaufen und zunichte gemacht wurden, die auf eine Intensivierung und Belebung plebiszitärer Elemente (für die im staatlichen Verwaltungsbereich im wesentlichen ohnehin nur die Nationalräte und ihre Kommissionen vorgesehen sind) abzielten. In der zweiten Hälfte der 1950er Jahre war der wohl wesentliche Grund für die ablehnende Haltung der Gomułka-Führung gegenüber einer rechtlichen Besserstellung des Bürgers gegenüber der Verwaltung in verschiedenen Bereichen der "tief sitzende Unwille des sie (die politische Führung, d. V.) stützenden Verwaltungsapparates (gewesen) ..., der in der stalinistischen Ära eine dominierende Stellung im

Koordinatensystem der Staatsorgane erlangt hatte und eine Machtverschiebung" zugunsten anderer staatlicher oder gesellschaftlicher Organe "nicht hinnehmen wollte". (Kuss, 1981, S. 271) Eine solche Befürchtung mußte der exekutive Strang in der Staatsverwaltung auch unter Gierek nicht hegen. Seine ohnehin schon ungeheuer starke Position wurde durch die Verwaltungsreformen noch aufgewertet.

8.4 Verlust "gesamtgesellschaftlicher Rationalität"

Im Ergebnis der Gierekschen Politik wurden zwei, bereits im vorangegangenen Jahrzehnt beobachtbare Prozesse erheblich beschleunigt, nämlich der Prozeß der *Verschmelzung* von Parteiapparat und Exekutive der Staatsverwaltung und der Prozeß der *Verselbständigung* dieser Apparate gegenüber der Gesellschaft und ihren "Vertretungsorganen". Dieser fortschreitende Fusions- und Abkoppelungsprozeß war damit verbunden, daß in noch höherem Maße als bisher jene Konkurrenz- und Kontrollmechanismen eliminiert wurden, ohne die jedes gesellschaftliche System gelähmt wird. Gesellschaftliche Widersprüche, unterschiedliche Interessen, gegenteilige Auffassungen, abweichende Meinungen von Personen und Gruppen, die außerhalb von Parteiapparat und Exekutive der Staatsverwaltung standen, kamen im Gefolge dieser Entwicklung noch weniger als vordem zur Geltung.

Zwar wurde mit diesem Fusions- und Abkoppelungsprozeß (und über die bessere technische Ausstattung der Apparate) erreicht, daß Entscheidungen schneller getroffen und umgesetzt und die Apparate insoweit effektiviert werden konnten. Was auf diese Weise nicht erreichbar war, war eine höhere *gesellschaftliche Rationalität* der Entscheidungen selbst. Diesbezüglich erzielte man genau das Gegenteil: Die Entscheidungen wurden noch weiter aus der Gesellschaft herausverlagert. Die Entscheidungsbefugnis wurde in noch höherem Maße von der Partei- und Staatsbürokratie monopolisiert. Die Auseinandersetzung um die zu treffenden Entscheidungen verlagerte sich noch weiter in die Parteikomitees und Verwaltungsämter der verschiedenen Ebenen der zentralstaatlichen Hierarchien, bei einem zusätzlichen Trend zur Zentralisierung auch innerhalb des Partei- und Staatsapparats. So wurde der Entscheidungsprozeß, abgekoppelt von den Schichten und Interessengruppen außerhalb dieser Apparate, mehr und mehr zu einem Tauziehen zwischen den in der Bürokratie vertretenen Gruppen und Personen um Einfluß und Macht.

Konzessionen wurden denjenigen, die ein Mehr an Selbstverwaltung, Demokratie und unabhängiger Kontrolle forderten, erst

unter den Bedingungen der ökonomischen und politischen Krise gemacht.

Die Institutionalisierung von Verwaltungsgerichten - von polnischen Juristen seit der Etablierung der Volksrepublik gefordert - wurde von den politisch Verantwortlichen erstmals nach der Juni-Krise im Jahre 1976 ernsthaft in Erwägung gezogen. Im März 1977 billigten die Präsidien der Abgeordnetenklubs der drei im Sejm vertretenen Parteien ein entsprechendes Vorhaben, woraufhin der Entwurf in den Gesetzgebungsplan des Sejm aufgenommen wurde. Eine Expertenkommission legte schließlich im Oktober 1979 einen Entwurf vor, der dann - unwesentlich abgeändert - Ende Januar 1980 vom Sejm verabschiedet wurde. (Kuss, 1981, S. 277 f.)

Was jahrzehntelang mit dem Hinweis auf bestehende Kontrollmöglichkeiten als überflüssig abgetan worden war, wurde nun plötzlich auf dem 8. Parteitag der PVAP von Gierek als "wesentliche Vertiefung der Demokratie in den Beziehungen zwischen der Staatsmacht und dem Bürger" gelobt - offenkundig im Gefolge der Einsicht, "daß die angesichts der wachsenden ökonomischen Probleme dringender als je zuvor benötigte positive und aktive Einstellung der Bürger zu Staat und Gesellschaft nur durch die zufriedenstellende Erledigung ihrer individuellen Angelegenheiten herbeigeführt werden kann, was wiederum die Einschaltung außerhalb der Verwaltung stehender Entscheidungsträger erforderlich macht." (Kuss, 1981, S. 279)

Aber da war es schon längst zu spät. Das Anfang 1980 endlich angenommene Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit trat - Ironie der Geschichte - einen Tag nach den "Danziger Vereinbarungen", die die Gründung der unabhängigen Gewerkschaft "Solidarność" bedeuteten, am 1. September 1980, in Kraft. (132)

Daß die Verwaltungsgerichte in der Ära der unabhängigen Gewerkschaft "Solidarność" tatsächlich zu einer Schlichtungsinstanz wurden, die auch in Streitfragen, die in die politische Sphäre reichten, nicht wiederum nur ein Instrument in den Händen der Partei war, lag weniger an der Existenz der Verwaltungsgerichtsbarkeit an sich, also an einer veränderten *Rechts*lage, als vielmehr an den veränderten *politischen* Verhältnissen, unter denen nicht nur verschiedene staatliche Einrichtungen und gesellschaftliche Organisationen, sondern sogar Teile der Partei selbst *anders* zu funktionieren begannen. (133)

Die Kritik, die *nach* Gierek an der Entwicklung und am Funktionieren der staatlichen Verwaltung geübt wurde, ähnelt in eklatanter Weise der Kritik, die unter Gomułka an der Entwicklung des administrativen Systems in der Zeit des "Stalinismus" vorgebracht worden war. Damals hatte man über diese Phase des Aufbaus der staatlichen Verwaltung geschrieben, daß die ge-

samte Kontrolle wie alle leitenden Funktionen in den Händen der Regierung zentralisiert worden wären, während das Parlament und der Staatsrat als Faktoren der Kontrolle des öffentlichen Lebens ausfielen. (Bigo/Longchamps, 1965, S. 53)

Dabei lag auch in der Zeit nach 1948 durchaus nicht allein das *politische* Moment der Monopolisierung der Gesellschaft und des Staates durch die Partei der Motivation zugrunde, alle staatlichen Funktionen zu zentralisieren und in den Händen einer von der Parteiführung beherrschten Exekutive zu konzentrieren, sondern ebensosehr ein *technokratischer* Gedanke: der der Planbarkeit aller gesellschaftlichen Prozesse. Der - politisch zweifellos relevante - Unterschied in bezug auf die behauptete Planbarkeit, die als Argument hinter der Zentralisierung stand, bestand darin, daß unter Bierut das ideologische Moment eines "gesetzmäßigen Gangs der Geschichte" eine stärkere Rolle spielte, während unter Gierek vor allem der Glaube an die Technik und an die Kybernetik im Vordergrund stand. Die *Ergebnisse* der diesen Gedanken folgenden Entwicklung des staatlichen Organismus, der Kontrolle, der Effektivität der Verwaltung, waren aber durchaus vergleichbar - nämlich negativ. Auch hinsichtlich der politischen Konsequenzen gibt es Parallelen: Was der einen Periode der Juni 1956, ist der anderen der Massenstreik der Arbeiter im August 1980.

Bestimmte gesellschaftspolitische Folgen einer technokratisch orientierten Politik sind sich überall - in Ost und West - ähnlich. Die Ausrichtung der gesellschaftlichen Entwicklung und der Verwaltung nach technokratischen Kriterien verringert die Partizipationsmöglichkeit, da politische Entscheidungen zum Zentrum verlagert werden. In der Partei selbst wie in ihrer Personalpolitik, in den von der Partei monopolisierten Staatsorganen wie in verschiedenen gesellschaftlichen Organisationen, drückt sich dies darin aus, daß (parteiloyale) Experten, Verwaltungstechniker, Manager und instrumentelle Wissenschaft ein stärkeres Gewicht erlangen. In bezug auf die Funktion und das Funktionieren der in der Doktrin als Organe authentischer Willensbildung beschriebenen "gesellschaftlichen Organisationen" hat dieser Prozeß zur Folge, daß solche Institutionen noch mehr an (ihrer systembedingt ohnehin schon geringen) Bedeutung verlieren. Auf sie bezogen, könnte man von einer *doppelten Gleichschaltung* sprechen: Sie werden sowohl *politisch* wie auch *administrativ* gleichgeschaltet. Alle Verwaltungsreformen unter Gierek trugen diese Handschrift.

Heute, nach dem Disaster der 1970er Jahre und nach den "Ereignissen" Anfang der 1980er Jahre, wird immerhin von einigen polnischen Rechtswissenschaftlern zugegeben, daß das Partizipations- und Kontrollproblem keineswegs gelöst ist. Postuliert

wird (wie allerdings auch schon 1956 und 1971), daß Willkür und Eigenmächtigkeit der Exekutive eingeschränkt und die "Achtung der Verwaltung für das Recht" wie ihre Elastizität und Effektivität verstärkt werden müsse, sonst, so J. Łętowski, sei die nächste Konfliktsituation vorprogrammiert. (Łętowski, 1983a, S. 5 f.)

Gleichwohl glaubt auch Łętowski nicht, daß die Nichtbeachtung des Rechts die *entscheidende* Ursache für die Krise bzw. die Beachtung des Rechts das wahre Heilmittel sei. Die Exekutive konnte ja, wie Łętowski feststellt, viele Fehler *in Übereinstimmung* mit den gesetzlichen Vorschriften machen. Heute gehe es nicht darum, daß das Recht in "brutaler" und "primitiver" Weise gebrochen würde, wie dies in den frühen 1950er Jahren der Fall gewesen sei. An der Praxis der Verwaltung unter Gierek verurteilt Łętowski, daß zu sehr die *Rechtmäßigkeit* einer Entscheidung zum Kriterium ihrer Bewertung gemacht worden sei und zu wenig die gesellschaftliche und wirtschaftliche *Rationalität* dieser Entscheidung. Eine Konzeption, die in erster Linie darauf beruht, die Administration auf die Beachtung des Rechts und das Kontrollsystem auf die Sicherung dieser Rechtswahrung zu verpflichten, wird von ihm daher für wenig sinnvoll gehalten. (Łętowski, 1983a, S. 14 f.)

Bei der Beantwortung der Frage, was nun zu geschehen habe, sieht Łętowski die Rechtswissenschaftler wie die Politiker in Polen so ziemlich auf den Ausgangspunkt des Nachdenkens darüber zurückgeworfen, wie ein Staat funktioniert, was gesellschaftliche Kontrolle und Wahrung der Rechte der Bürger eigentlich bedeuten. Es sei sogar unklar, wie *überhaupt* ein effektiveres System der Kontrolle etabliert werden soll, nicht weniger unklar als die Bestimmung der Richtung, in der in Zukunft die Tätigkeit der Verwaltung gehen soll. Nicht einmal angemessene Informationskanäle und wirksame Kontrollmittel stünden zur Verfügung. (Łętowski, 1983a, S. 15 f.)

Einige Konsequenzen aus der Kritik an der Dysfunktionalität des Verwaltungssystems hat man bereits gezogen. U. a. ist am 1. Juni 1983 ein neues Beamtengesetz in Kraft getreten (Dz. U. 1982, Nr. 31, Pos. 214), bald danach wurde ein neues Gesetz über die Nationalräte vom Sejm verabschiedet. (Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r.) Und zum 40. Jahrestag der Gründung der VR Polen, zum 22. Juli 1984, wurde ein "Kodex der Pflichten der Staatsangestellten der VR Polen" erlassen. (Kodeks powinności urzędników państwowych ..., 1984, S. 1)

Eine offene Frage freilich bleibt es, ob auch diesmal die in der Krisensituation geübte Kritik über die "zweite Phase" hinauskommt oder ebenso im Sande verläuft, wie dies bereits nach 1956 und nach 1970 der Fall war. Die erste Phase der Kri-

se zeichnet sich jeweils durch die Auflehnung von "unten" gegen die herrschenden Verhältnisse aus, bei gleichzeitigem Bemühen der Machthaber, die in ihren Augen "antisozialistische Revolte" einzudämmen. In der zweiten Phase - eine neue Führung hat die alte abgelöst - wird denen, die aufbegehrt haben, im Prinzip recht gegeben; die alten Verhältnisse werden heftig - auch in den staatlichen Medien - kritisiert; es wird eine "grundlegende Erneuerung" versprochen. Dies ist die Phase des "Tauwetters". Die dritte Phase - die Lage ist wieder einigermaßen konsolidiert - ist dadurch gekennzeichnet (bzw. war es bisher immer), daß die in der "Tauwetter"-Periode gemachten Konzessionen weitgehend zurückgenommen und die traditionellen Machtstrukturen im wesentlichen, wenn auch neu formiert, restauriert werden.

Dies ist keine absolute Gesetzmäßigkeit. Nicht zuletzt das Beispiel Ungarns seit 1956 zeigt, daß Reformen möglich sind. Reformchancen resultieren sowohl aus politischem und ökonomischem Legitimationsdruck als auch daraus, daß die von der Führung oder von Teilen derselben propagierte Notwendigkeit einer Veränderung durchaus nicht nur propagandistischer Natur ist. Erstens ist - gerade in einer solchen Lage - die politische Führung an einer Effektivierung, Rationalisierung und Gesundung der wirtschaftlichen und staatlichen Mechanismen sowie an einer Integration der Gesellschaft tatsächlich vital interessiert. Im Gefolge der vorangegangenen politischen Krise ist bei ihr - oder wenigstens bei einem Teil von ihr - zweitens ein gewisses Maß an Einsicht vorhanden, daß nicht umstandslos weiter mit den bisherigen Methoden verfahren werden kann. Drittens ist die Propagierung bzw. die Durchführung von Reformen schließlich auch ein Hilfsmittel, die soziale und politische Basis der neuen Führung oder von Gruppen innerhalb derselben zu verbreitern, um die eigenen Vorstellungen, Ziele, Machtansprüche, gegen politische Rivalen durchzusetzen.

Andererseits existieren ebenso die gegenteiligen Tendenzen. Daß proklamierte und bereits konzedierte Veränderungen und Reformen von vornherein eingeschränkt, langsam ausgehöhlt oder wieder zurückgenommen werden, liegt dabei nicht nur daran, daß sich die "Dogmatiker", die "Apparatschiks", die in den staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Organisationen beschäftigten Funktionäre, die sich an ihre Positionen klammern, partiell oder vollständig gegenüber reformerisch eingestellten Politikern durchsetzen. Restaurative Tendenzen resultieren auch nicht nur daraus, daß sich die neue Politikerequipe in ihrem praktischen politischen Handeln auf eben diesen tradierten Apparat stützt, aus dem sie selbst kommt und von dem sie abhängig ist; er stellt ihre *wesentlichste* politische und

soziale Basis dar. (Siehe Mlynar, 1983) Diese Faktoren haben zweifellos das Scheitern der technokratischen Intentionen der Gierek-Führung mitverursacht. Entscheidend ist jedoch, daß eine Realisierung der proklamierten Demokratisierung, Dezentralisierung, Selbstverwaltung, Beteiligung des Bürgers usw. bedeuten würde, dem Willen des Bürgers Vorrang zu geben vor der Entscheidung, die die Partei und die Apparate treffen; daß damit der "Primat der Politik" der Partei unterminiert würde; daß damit das Prinzip des "demokratischen Zentralismus", der Nomenklatura und der "führenden Rolle" der Partei limitiert würde; das somit das parteimonopolistische System und die Parteiherrschaft ausgehöhlt würden. Deswegen unterliegen die in der Krise versprochenen Veränderungen der Einschränkung schon in dem Augenblick, da sie proklamiert werden.

Weder in der einen noch in der anderen Richtung gibt es eine ein für allemal geltende Gesetzmäßigkeit der Entwicklung. Realiter ist das Parteimonopol seit jeher durch eine Reihe von Faktoren beschränkt gewesen: durch die Kirche, eine relativ starke Opposition, durch autonome und private Aktivitäten verschiedener Art, durch bestimmte Formen der Rechtsstaatlichkeit u. a. Ohne Zweifel hat sich seit 1956 trotz aller gegenläufiger Tendenzen der Spielraum in einigen gesellschaftlichen Sektoren ausgedehnt. Am parteimonopolistisch-autoritären Grundcharakter der Gesellschaftsordnung und am Zentralismus vor allem in der Verwaltung und in der Wirtschaft des Landes - und damit an den grundlegenden Dilemmata - hat das aber wenig geändert.

Augenfällig sind auch zwei weitere Tatbestände. Erstens traten positive Veränderungen jeweils nur im Gefolge tiefer politischer Krisen und heftigen Drucks auf die politische Führung des Landes ein. Zweitens reichten die positiven Resultate, die im Ergebnis der jeweiligen Krisen übrigblieben, offenkundig nicht aus, um den negativen Faktoren und Problemen im gesellschaftlichen System sowie der Unfähigkeit beizukommen, diese Probleme mit den bestehenden (oder auch modifizierten) Methoden zu bewältigen. Andernfalls hätte es weder die jeweils nachfolgende und mit jedem Mal schwerer wiegende Krise noch die jeweils diese Krisen begleitende, über weite Strecken gleichlautende (Selbst-) Kritik der immer gleichen Mißstände gegeben.

Unter den bestehenden internen und externen Bedingungen wird es also einerseits vom Druck von "unten", andererseits aber nicht weniger von der - bisher nur unzureichend bewiesenen - Flexibilität der polnischen Führung abhängen, von ihrem Willen und ihrem Vermögen, strukturelle Änderungen durchzuführen, ob die Systemprinzipien zumindest in dem Maße elastisch gehand-

habt werden, daß sich ein besser als bislang funktionierendes Verwaltungssystem entwickelt. Die Alternative besteht, wie die vergangenen 40 Jahre gezeigt haben, in ökonomischen Krisen und politischen Disastern.

ANMERKUNGEN

1 poln. *modernizacja*, ein Anfang der 1970er Jahre ständig in den Massenmedien gebrauchter Begriff, mit dem die Politik der neuen Führungsequipe unter Gierek charakterisiert wurde. Kennzeichnend waren auch Begriffe wie die "neue Führung" und der "neue Kurs", mit denen der Bruch mit der diskreditierten Politik der "alten Führung" unter Gomułka und die "Erneuerung" *(odnowa)* mit dem Ziel des Aufbaus eines "neuen", "zweiten Polens" zum Ausdruck gebracht werden sollte. - Einen Überblick über die Modernisierungsstrategie Anfang der 1970er Jahre geben Bromke/Strong, 1973.

2 Vgl. die Berichte der Gruppe "Doświadczenie i Przyszłość", 1979 und 1980; aber auch schon 15 Jahre vorher die Kritik von Kuroń/Modzelewski, 1966; siehe auch Panków, 1982, S. 271 ff.

3 Zur Problematik dieses Terminus siehe Havel, 1980, S. 43 ff.

4 "Die geringfügigsten Veränderungen erfuhren die Zentralverwaltungen." (Sobczak, 1981, S. 99)

5 Kulesza, 1977; Leoński, 1977; Simon, 1976, Służewski, 1977a; Starościak, 1974; Schroeder/Meissner, 1978, Breyer u. a., 1975

6 Bereinigter Wortlaut: Dz. U. 1946, Nr. 3, Pos. 26. - Dazu kam am 11. Januar 1949 das Gesetz über die Verwaltung der neuen Gebiete: Dz. U., Nr. 4, Pos. 21.

7 Siehe dazu: Deklaration der Konferenz einiger kommunistischer Parteien zur internationalen Lage (1947); in: Shdanow, 1975; Kommuniqué über die Beratung des Informationsbüros; Berlin 1948; Referat des Genossen Bierut, 1948; Resolution des Plenums des ZK der PPR über Rechtsabweichungen in der Führung der Partei, ihre Quellen und der Weg ihrer Überwindung; in: Die polnische Arbeiterbewegung, 1948; Selbstkritik des Genossen Gomułka, 1948

8 Zu den Prinzipien des Wahlsystems s. Kap. 4.4: Rechtliche Absicherung des bestehenden Parteiensystems.

9 Bezüglich der Zahlen gibt es je nach Berechnungsgrundlage unterschiedliche Aussagen, die für uns unwesentlich vonein-

ander differieren; z. B. wird in Roggemann, 1974, S. 213, für die genannte Gemeindefläche eine Zahl von 98 qkm genannt.

10 Einen kurzen Abriß der Entwicklung des Staatsapparats und seiner Rolle bei der Gestaltung der polnischen Gesellschaft in der unmittelbaren Nachkriegszeit, in den 1950er und in den 1960er Jahren sowie der Veränderungen, die im Laufe dieser Zeit stattgefunden haben, gibt - aus offizieller Sicht - Rybicki, 1970.

11 Dz. U., Nr. 29, Pos. 172. Zu den Aufgaben, dem hierarchischen Aufbau und der Verantwortung der Nationalräte siehe Staar, 1977, S. 158.

12 Vgl. Trybuna Ludu vom 8.12.1956; u. a. wurde der Kriche zugesichert, daß in den Schulen wieder der Religionsunterricht durchgeführt werden kann und die Schüler daran auf freiwilliger Basis teilnehmen können.

13 Siehe dazu Gomułka, 1957; Materiały 12 Plenum KC PZPR, 1958; des weiteren Lange, 1957; Raina, 1976

14 Zur Dezentralisierung Anfang der 1960er Jahre siehe Ostapczuk, 1963, S. 490 ff.

15 Das sind gesellschaftliche Organisationen, Betriebe, Genossenschaften, Institutionen wie die Miliz etc., die ihre Aufgaben von der Zentrale zugewiesen bekommen.

16 Vgl. Kap. 4.3: Rechtliche Absicherung des Nomenklatura-Systems unter Gierek.

17 GP 090284, S. 12. - Zu dieser Thematik siehe auch Kostecki, 1964

18 Die Angaben schwanken. Łopatka (1976, S. 749 ff.) nennt die Zahl von 4.315.

19 Die Gemeindeämter dagegen bestehen aus drei Sektionen, wie bereits oben erwähnt: dem Büro des Gemeindeamts, dem landwirtschaftlichen Dienst und dem Standesamt.

20 Bei der Organisation der Verwaltung in den fünf Großstädten ist man nicht einheitlich verfahren; vgl. Geilke, 1975, S. 55.

21 Die *den Räten nicht unterstellten Einheiten* sind (vgl. auch Kap. 1, Anm. 15) gesellschaftliche Organisationen, denen vom Staat gewisse Aufgaben übertragen werden: Genossenschaften, Unternehmen, Miliz usw.; vgl. Leoński, 1963, S. 299 f.

22 Charakteristisch ist die Wertung des polnischen Rechtswissenschaftlers W. Sokolewicz, daß die Nationalräte "auf ihren Plenarsitzungen eine Menge ritueller Handlungen ausführen, die den Anschein einer politischen und gesellschaftlichen Bedeutung dieser Institutionen erwecken, während die eigentliche Funktion der meisten Plenarsitzungen

eine, wie es scheint, rein dekorative ist". Zit. nach Lammich, 1976a, S. 353.

23 Zit. nach Awertschenko, 1974, S. 51. Ähnlich argumentiert Zakrzewski, 1976, S. 5 ff.

24 Freilich kennt man, einmal davon abgesehen, daß auch bei formal-institutioneller Gewaltenteilung in konstitutionellen Staaten die Exekutive dominiert, *politisch* auch in den heutigen parlamentarischen Regierungssystemen keine Trennung von Exekutive und Legislative, die als Kontrollinstrument funktioniert. Deshalb wird in diesen Systemen das Prinzip von Regierung und Opposition als modifizierte Form der Gewaltenteilung (von Sternberger "vitale Gewaltenteilung" genannt) postuliert und durch andere Elemente wie die "temporale Gewaltenteilung" vermittels einer zeitlichen Begrenzung der Mandate ergänzt. Als weiteres Kontrollinstrument gegenüber der Exekutive soll die "vertikale Gewaltenteilung" einer dezentralisierten Selbstverwaltung und eine Föderalisierung wirken. Die sog. "vierte Gewalt", eine freie Presse und die öffentliche Meinung, wird ebenfalls als Erweiterung der klassischen Gewaltenteilung betrachtet. Auf diese Problematik kann hier nicht weiter eingegangen werden. Wesentlich scheint mir, daß alle diese Elemente auch in der polnischen Diskussion über die Funktionsweise der Verwaltung eine Rolle spielten, wobei sie in den Jahren 1980/81, in der Zeit der legalen Existenz der unabhängigen Gewerkschaft "Solidarität", nicht nur in der öffentlichen Debatte, sondern zum Teil auch in der Praxis besonderes Gewicht erlangten. (Vgl. z. B. die These 24 des Programms der "Solidarität" über die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit; vorbereitet für den 1. Kongreß der "Solidarität" in Danzig; in: Tygodnik Solidarność Nr. 29 vom 16. Oktober 1981, Beilage).

25 Zum Verhältnis der Partei zum Verwaltungssystem siehe Kap. 4: Verwaltung und führende Rolle der Partei.

26 Es handelt sich hier um einen Erlaß des Ministerrats von 1973, Dz. U., Nr. 47, Pos. 278

27 In einem neuen, im Jahre 1983 verabschiedeten Gesetz über die Nationalräte wurden die rechtlichen Kompetenzen der Räte gegenüber der Exekutive wieder etwas ausgedehnt. (Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r., insbes. Art. 8 ff. und Abschnitt 3 des Gesetzes; in: Rzeczpospolita, 25.7.1983)

28 Die Ergebnisse dieser Untersuchung werden in Kapitel 7: Partei und Verwaltung von Zwierz, noch ausführlicher vorgestellt.

29 Tarkowski, 1974, S. 50 f. - Im Nationalräte-Gesetz von 1983 ist die Stellung der Räte gegenüber ihren Präsidien

wieder gestärkt worden. (Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. (Anm. 27))

30 Dies hat sich mit dem neuen Gesetz über die Nationalräte, das im Jahre 1983 verabschiedet wurde, wieder geändert. (Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. (Anm. 27))

31 Verordnung des Ministerrats "Über die Grundsätze der Organisation der Ämter der territorialen Organe der Staatsverwaltung" vom 23. November 1973, Dz. U., Nr. 47, Pos. 280; siehe auch Lammich, 1975b, S. 219 ff.

32 Auch diese Regelung wurde im 1983 verabschiedeten neuen Gesetz über die Nationalräte teilweise rückgängig gemacht. (Siehe insbes. die Art. 138 ff.) - Eine Ausnahme von den generellen Berufungs/Abberufungsregelungen besteht für die Schulbehörden auf der Wojewodschafts- und (vor 1975) auf der Kreisebene. Demnach wird der Leiter der Schulbehörde vom Minister für Bildung und Erziehung berufen. Die gesetzliche Grundlage für diese Festlegung bildet die "Charta der Rechte und Pflichten der Lehrer" vom 27. April 1973 (Dz. U., Nr. 16, Pos. 114; vgl. Lammich, 1975b, S. 221, Anm. 68)

33 Siehe das nachfolgende Kapitel

34 Bönninger/Herrmann, 1979, S. 510. - Der Entfaltung der "gesellschaftlichen Aktivität" und der "sozialen Demokratie" sollten vor allem auch die Bürger-Selbstverwaltungen in Stadt und Land förderlich sein. In den Städten ist die Bürger-Selbstverwaltung in Form von Siedlungs-, Wohnbezirks- und Hauskomitees, auf dem Lande in Form der Dorfversammlung und der Institution des Dorfschulzen *(Sołtys)* organisiert.

35 Auch in dieser Hinsicht versuchte man im Nationalräte-Gesetz von 1983 durch eine exaktere Definierung der Aufgaben bzw. der Bereiche, zu denen Kommissionen einzurichten sind, die rechtliche Voraussetzungen für eine Korrektur zu schaffen. (Vgl. insbes. die Art. 114 und 115)

36 Vgl. dazu zahlreiche Beiträge über die Tätigkeit der Nationalräte in der Zeitschrift *Problemy Rad Narodowych*.

37 Z. B. im Gesetz vom 1. Juli 1958 über das Haushaltsrecht (Dz. U., Nr. 45, Pos. 221). Art. 35, Abs. 1 dieses Gesetzes besagt, daß das Präsidium des Nationalrats die Verwendung des Haushalts der betreffenden Verwaltungseinheit bestimmt und die Verwendung des Haushalts der Verwaltungseinheit niedrigerer Stufe beaufsichtigt. Art. 36 stellt fest, daß der *Finanzminister* die Rechtmäßigkeit der Verwendung des Haushalts der territorialen Verwaltungseinheit beaufsichtigt. (Vgl. Ostapczuk, 1962, S. 3)

38 Zu empirischen Forschungen über die Tätigkeit der Nationalräte in Polen vgl. Zawadzki, 1971.
39 Zu den Vorschlägen dieser Kommission vgl. Pinkowski, 1972, S. 280.
40 Rybicki, 1970, S. 27; siehe auch den Bericht des Zentralkomitees der PVAP, 1971.
41 Szczepański, der unter Gierek Vorsitzender des Komitees für Hörfunk und Fernsehen war, war bei weitem nicht der einzige, der dieser Vorstellung verhaftet war. Als er einmal von einer Reise aus Paris nach Warschau zurückgekehrt war, hob er in einer Rede mit Blick auf die "Modernisierung" Polens einen Aspekt besonders hervor. Die KP Frankreichs, so Szczepański, verfüge über ganze Betriebe und große Konzerne, die perfekt funktionierten. Der Grund läge darin, daß sie modern ausgerüstet seien. Polen, so der Fernsehchef weiter, sei doch nichts anderes als ein riesiger Konzern. Was das Land brauche, wären nur die entsprechenden Computer und die Leute, die sie bedienen können. Dann würde es auch in Polen klappen. (GP 211283)
42 Siehe Kap. 2.2: Die Veränderungen auf der Kreis- und Wojewodschaftsebene.
43 GP 090584, S. 1; GP 100584, S. 1; vgl. auch die in Kapitel 5.4 erörterten machtpolitischen Konsequenzen und personellen Veränderungen an der Spitze der Verwaltung durch die administrative Reform.
44 Beispielsweise war auch Grudzień, der Nachfolger Giereks in Kattowitz als Parteichef, aus Frankreich reimigriert. Vgl. auch Staar, 1977, S. 166, 168.
45 Auf die Problematik, die mit dem Begriff der Wirtschaftsdemokratie, der Mitbestimmung und der Arbeiterselbstverwaltung verbunden ist, weist Gramatzki, 1980, S. 53 ff. hin.
46 Als erster Schritt wurde nach der Reform der administrativen Struktur im Jahre 1975 in jeder Gemeinde ein Telexgerät aufgestellt. Vgl. Administrative Reform in Poland. Gierek tightens his hold; in: Financial Times vom 4.7.1975.
47 S. Kapitel 2: Die Verwaltungsreformen in den 1970er Jahren.
48 Zur wirtschaftlichen Entwicklung in Polen in den 1970er Jahren siehe: Rechenschaftsbericht des ZK der PVAP, 1975; Zielsetzungen der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Entwicklung (Referat P. Jaroszewicz), 1975; Vowe, 1978; Heneghan, 1976, S. 743 ff.; Schröder, 1982, S. 127 ff.; Lebedev/Poklad, 1976, S. 33 ff.; Gorski, 1976.
49 Siehe Kap. 4.3: Rechtliche Absicherung des Nomenklatura-Systems unter Gierek.

50 Ganz offensichtlich ist die Nähe zum Begriff des *homo oeconomicus*, der der Sozialwissenschaft als Idealtyp rationalen Handelns gilt und in der Technokratiediskussion eine entsprechende Rolle spielt; vgl. Dreitzel, 1971, S. 21.

51 Vgl. Exkurs: Der Bau der Fakultät für Geographie und Geologie an der Universität von Kattowitz (Kap. 4)

52 "In der zweiten Etappe der Reform war es eine Hauptaufgabe der Volksvertretungen und Verwaltungsorgane der Kreisebene, durch entsprechende Anleitung und Erfahrungsvermittlung den bereits in der ersten Etappe begonnenen Prozeß der praktischen Übertragung der erstinstanzlichen Entscheidungsbefugnisse in der Mehrzahl aller territorial zu lösenden Fragen auf die Gemeindeorgane fortzusetzen und insbesondere die Gemeindevorsteher und ihre Ämter für die Bewältigung dieser Aufgaben zu befähigen. In dem Maße, wie die Kreise diesen Auftrag erfüllten, verlor ihre traditionelle Rolle jedoch zunehmend an Substanz. Es bestand sogar die durchaus reale Gefahr, daß bei Weiterbestehen der Kreise dieser Prozeß schließlich gehemmt werden würde." (Bönninger/Herrmann, 1979, S. 504)

53 Vgl. Kap. 3.3: Zentralisierung der Wirtschaft und Zentralisierung der Verwaltung

54 Die Vermehrung der Zahl der Ministerien scheint ein immer wieder auftauchendes Problem zu sein. In der politischen Krise wird die Aufblähung der Bürokratie, die Ausdehnung der Verwaltungsapparate kritisiert, wird darauf hingewiesen, daß verschiedene Ministerien überflüssig seien, und werden einige Maßnahmen getroffen, um dieser Kritik gerecht zu werden. Doch bald darauf dehnt sich die Verwaltung wieder aus. Nach der Einschränkung der Zahl der Ministerien im Jahre 1973 und ihrer Vermehrung in den nachfolgenden Jahren kam es erst im Jahre 1981 wieder zu einer Reduzierung.

55 GP 040484, S. 7. - Diese den Territorien entzogenen Verwaltungskompetenzen betrafen u. a. Teile der Kleinindustrie, der Landwirtschaft, des Bauwesens, des Handels und des Verkehrswesens. (Gramatzki, 1983, S. 64) - Vgl. auch Administracyjno-prawne formy procedury (Polska Akademia Nauk. Komisja nauk prawnych), 1973

56 Das Gesetz über die Einführung der WOG wurde im Jahre 1972 verabschiedet. Verschiedene rechtliche Veränderungen erfolgten im Jahre 1977. Vgl. Sobczak, 1981, S. 105.

57 Gesetz Nr. 118 des Ministerrats von 1969, betreffend die Gebietskoordination der Investitionen und die begleitende und die gemeinschaftliche Realisierung der Investitionen.

58 Szpringer, 1981, S. 54 f.; darauf stützen sich die nachfolgenden Ausführungen.

59 Der Weg zur Ausübung des Richteramtes verläuft in Polen folgendermaßen: Auf der Wojewodschafts- und Rayonebene suchen die Richter ihre zukünftigen Kollegen unter den in Frage kommenden Anwärtern (examinierte Juristen) aus. In Absprache mit dem Justizministerium wird die Entscheidung über die Kandidaten gefällt. Diese besuchen Kurse für angehende Richter, die vom Justizministerium organisiert werden. Haben die Kandidaten die Examen bestanden, schickt der Justizminister einen Antrag auf Richterbestellung an den Staatsrat. Bis zur Entscheidung arbeiten die Kandidaten als "Assessoren".

60 Lammich, 1976c; siehe auch den Bericht über das der Verfassungsänderung gewidmete Symposium in der Polnischen Akademie der Wissenschaften; in: Państwo i Prawo Nr. 2/1973; des weiteren Lammich, 1970.

61 "Warschau hielt Einzelheiten geheim, aber personelle Veränderungen probte man schon entsprechend der neuen Gebietseinteilung, also begann dies und jenes an die Oberfläche zu dringen." (Buchowski, 1985a, S. 10)

62 Siehe dazu Kap. 5.4: Machtpolitische Konsequenzen und personelle Veränderungen durch die administrative Reform von 1975.

63 Vgl. Kapitel 5: Die Intensivierung des Parteieinflusses auf die Verwaltung in den 1970er Jahren.

64 Vgl. Kapitel 7: Partei und Verwaltung von Zwierz.

65 Diesbezüglich hat es - und insbesondere wieder auf der mittleren Ebene der Hierarchie - seit 1980 relativ starke Verschiebungen gegeben, nämlich zugunsten der staatlichen Apparate und zuungunsten der Partei.

66 Im Gefolge der politischen Krise in den Jahren 1980 - 1982 sind diese Widersprüche in besonderer Weise deutlich geworden. Kennzeichnend ist etwa die Entwicklung in der Polnischen Akademie der Wissenschaften. Die parteioffizielle Presse berichtete von einer Parteiversammlung in der Akademie, die Ende Januar 1986 stattfand. Ein Teil der 33 Grundorganisationen der PVAP an der Akademie arbeitete unter schwierigen organisatorischen Bedingungen. Über die Hälfte der Grundorganisationen zählten nur einige oder ein Dutzend Mitglieder. Obgleich sich ihre Arbeit gegenüber den Krisenjahren 1981/82 verbessert hätte, sei eine Haltung des Abwartens und einer unzureichenden Aktivität zu beobachten. Die Parteireihen seien "veraltet" und eine Verjüngung durch Aufnahme neuer Kader nicht in Sicht. (Trybuna Ludu, 28.1.1986)

67 Seit der Zeit der "Solidarność" hat sich diesbezüglich einiges verändert. Der Verwaltungsapparat und der Wirtschaftsapparat hat seine Positionen gegenüber dem Parteiapparat erheblich gestärkt. Ob dieser Zustand andauert oder - im Rahmen der Bemühungen um die Wiedergewinnung der "führenden Rolle" der Partei *auf allen Ebenen* - nur eine vorübergehende Erscheinung darstellt, hängt in hohem Maße davon ab, inwieweit in Wirtschaft und Verwaltung strukturelle Reformen durchgeführt werden.

68 Darauf wird im folgenden Abschnitt 4.3: Rechtliche Absicherung des Nomenklatura-Systems unter Gierek, näher eingegangen.

69 Einen generellen Überblick über die ideologische Entwicklung der PVAP bis Anfang der 1960er Jahre gibt Jordan, 1963.

70 Artikel 45 der Verfassung stellt u. a. fest, daß die Nationalräte gemeinsam mit der Bürger-Selbstverwaltung handeln.

71 Vgl. z. B. die Kritik von Bienkowski, 1971. Nach den "Dezember-Ereignissen" fand diese Kritik sogar in der Parteispitze ein gewisses Echo; vgl. dazu die bereits erwähnten Artikel von Rakowski, 1971a, 1971b.

72 Siehe auch die Direktiven des Politbüros betreffend die Nomenklatura von Kadern der Parteiinstanzen, 1983, S. 113 ff.

73 Art. 3, Abs. 1: "Die leitende politische Kraft der Gesellschaft beim Aufbau des Sozialismus ist die Polnische Vereinigte Arbeiterpartei".

74 Literatur siehe Lammich, 1976c, S. 408, Anm. 13.

75 In Polen dagegen verfährt man unterdessen erstaunlich offen. Seit nach der Gründung der "Solidarność" die Existenzberechtigung des Nomenklatura-Systems in aller Öffentlichkeit zur Diskussion gestellt wurde, scheint es der politischen Führung des Landes offenbar geraten, die Flucht nach vorne anzutreten. Nach offiziellen Angaben vom April 1986 unterliegen über 250.000 leitende Positionen der politischen Zustimmung durch die verschiedenen Ebenen der PVAP. 4.500 Positionen stehen zur Disposition des Zentralkomitees, des Politbüros und des Sekretariats des ZK. Unter Gierek seien es etwa 1.000 mehr gewesen. (Przegląd tygodniowy Nr. 17 vom 27. April 1986, S. 1)

76 In der Regel werden pro Jahr etwa 1.800 bis 2.000 Kursteilnehmer weitergebildet. Diese Kurse dauern drei Tage bis drei Wochen.

77 Verzeichnis der von der Nomenklatura des ZK, der WK und KK (bzw. SK und STK) erfaßten Stellen, 1983, S. 117 ff.

78 Art. 3, Abs. 3 besagt: "Die Front der Nationalen Einheit bildet die gemeinsame Plattform für die Tätigkeit der gesellschaftlichen Organisationen des werktätigen Volkes und für den patriotischen Zusammenschluß aller Bürger der Mitglieder der Parteien und der Parteilosen, unabhängig von ihrem Verhältnis zur Religion - um die Lebensinteressen der Volksrepublik Polen".

79 Sadowski, 1969, S. 60. - Allerdings gibt es auch Autoren, die den "verbündeten Parteien" einen etwas größeren Spielraum einräumen. (Vgl. ebd., S. 61 f.)

80 Eine juristische Rolle spielt diesbezüglich auch die Wahlordnung vom 17. Januar 1976. (Lammich, 1976c, S. 411).-- Diese Bestimmungen haben sich im Jahre 1984 wiederum geändert, nachdem im Frühjahr 1983 die Front der Nationalen Einheit aufgelöst und die Patriotische Bewegung der Nationalen Wiedergeburt (Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego, PRON) gegründet worden ist. Die Wahlordnung für die Wahlen zu den territorialen Vertretungsorganen, die im Juni 1984 stattfanden, nennt PRON als Organisation, die die Kandidatenlisten zu erstellen hat. (Ordynacja wyborcza do rad narodowych, 1984, S. 38 ff.; vgl. Pradetto, 1984, S. 936 ff.) Ebenso verhielt es sich bei den Wahlen zum Sejm im Herbst 1985.

81 Anfang der 1980er Jahre wurden die Ministerien reorganisiert. Seither existiert ein eigenes Ministerium für Wissenschaft und Hochschulwesen.

82 GP 141283, GP 090284, S. 2 ff.; darauf stützen sich auch die nachfolgenden Angaben.

83 Siehe Kap. 3.3: Zentralisierung der Wirtschaft und Zentralisierung der Verwaltung, insbes. S. 87 ff., sowie Kap. 7: Partei und Verwaltung von Zwierz.

84 Ganz neu war diese Idee allerdings nicht. In den Jahren 1951 - 1955 wurden vom ZK in Unternehmen, die für die Nationalwirtschaft als besonders wichtig eingestuft wurden, *Parteiorganisatoren* ernannt, die eine spezielle Verantwortlichkeit gegenüber dem ZK für diese Betriebe hatten und die gleichzeitig als Erste Sekretäre der Parteigrundorganisation des Betriebs tätig waren.

85 Bezeichnend die Anspielung auf genau diese Machtverhältnisse, wenn von Krakau als "Vorstadt von Nowa Huta" gesprochen wird.

86 Vgl. auch Kap. 2.3.1: Die Präsidien

87 Literatur dazu siehe Lammich, 1975a, S. 117, Anm. 18

88 Vgl. Kapitel 7: Partei und Verwaltung von Zwierz

89 Im Jahre 1980 wurde dieser Beschluß wieder rückgängig gemacht.

90 Seinen Niederschlag fand dies u. a. im Appellationsverhalten der Bürger; vgl. Dzięciołowska, 1977a und 1977b.

91 Siehe Kap. 3.1: Die technokratische Orientierung, S. 71.

92 J. Łętowski betont, man hätte die Reformen der Verwaltung auch auf einmal durchführen können. Daß man nicht so vorgegangen ist, hätte am damit verbundenen zu hohen Arbeitsaufwand gelegen. Ein weiterer Grund wäre gewesen, daß man noch Erfahrungen auf der Gemeindeebene (die bezüglich der Veränderungen in der Verwaltungsstruktur bereits von den juristischen Regelungen im November 1972 und im November 1973 betroffen war) sammeln wollte. (Łętowski, 1975, S. 151) Ähnlich argumentiert Starościak, 1978, S. 131.

93 P. Jaroszewicz war damals stellvertretendes Mitglied des Politbüros und Vertreter Polens im Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW)

94 Siehe Kap. 5.1: Der Aufbau eines Systems von "Schlüsselbetrieben"

95 T. Dziekan verstarb im November 1984 (Trybuna Ludu vom 16. November 1984, S. 1)

96 Eigene Berechnung gemäß den Angaben in Rocznik Statystyczny 1983, S. 28.

97 Nach welchen Kriterien diese Regelung über die Aufteilung der Ernennungsbefugnis getroffen wurde, ist so wenig ersichtlich wie die Gesichtspunkte, die für die Verteilung der Zuständigkeit hinsichtlich der Nomenklatura-Positionen, die 1972 erfolgte, zwischen Politbüro und Sekretariat ausschlaggebend waren. (Ito, 1983, S. 20) Ito nimmt, von der Bedeutung der zu besetzenden Positionen ausgehend, eine Einschätzung der Machtverteilung zwischen Sekretariat und Politbüro vor und kommt zu dem Schluß, daß das Sekretariat als noch mächtiger zu bewerten sei als das Politbüro. Übersehen wird dabei allerdings erstens die traditionelle Funktionsteilung zwischen den beiden Gremien, die dem Politbüro die politischen Entscheidungen zuordnet, während das Sekretariat den Mittelpunkt der unmittelbaren Parteiarbeit auf oberster Ebene darstellt und die Aufgabe hat, diese Entscheidungen im Parteiapparat durchzusetzen sowie ihre Durchführung zu kontrollieren. Zweitens existiert eine personelle Überschneidung zwischen Politbüro und Sekretariat, die die Einheitlichkeit der vom Politbüro getroffenen Entscheidungen auf der höchsten Parteiebene garantiert. Auf dem VII. Parteitag im Jahre 1975, als Gierek im Zenit seiner Macht stand, war er selbst als Chef der Partei und damit des Politbüros zugleich auch Chef des Sekretariats. Das Politbüro-Mitglied E. Babiuch war ebenfalls im Sekretariat vertreten, und zwar dort zuständig für Kaderfragen;

desgleichen St. Olszowski, der im Sekretariat für Wirtschaftsfragen verantwortlich war. Das Politbüro-Mitglied St. Kania war im Sekretariat für Militär und Sicherheit zuständig; und schließlich war J. Łukaszewicz im Sekretariat als Propagandachef tätig. D. h., die Hälfte der Mitglieder des Sekretariats (insgesamt 10) waren auch Mitglieder des Politbüros; und sie waren im Sekretariat für die wesentlichsten Bereiche verantwortlich: Kaderfragen, Wirtschaft, Sicherheit und Propaganda, abgesehen von Gierek als Gesamtparteichef. Insofern scheint eine Machttrennung oder eine Konkurrenz zwischen Politbüro und Sekretariat kaum möglich. Die Aufteilung der Stellenbesetzung zwischen diesen beiden Organen scheint also eher technischer und legitimatorischer denn machtpolitischer Art gewesen zu sein.

98 Urbanowicz/Adamowitsch, 1981, S. 24. - Zu Fragen der Ausbildung von Verwaltungskadern siehe Kap. 4.3.2: Bildung von Kaderreserven.

99 Buchowski, 1985a, S. 10. - Buchowski fügt diesem Zitat hinzu: "Bravo! - klatschte der Saal Beifall, und so mancher dachte, Gott behüte, bloß nicht die ganze Erfahrung!"

100 Unter den verschiedenen Spielarten der gesellschaftlichen Kontrolle unterscheiden T. Bigo und F. Longchamps vor allem zwei Kategorien voneinander: die *organisierte* und die *nicht organisierte Kontrolle*. Von letzterer wird dann gesprochen, wenn als Kontrollsubjekt ein Bürger oder eine nicht organisierte Gruppe von Bürgern auftritt (z. B. Wählerversammlung, die sich mit einem Ratsmitglied auf Stadtteilebene trifft). Dagegen wird von organisierter Kontrolle in solchen Situationen gesprochen, in denen das Kontrollsubjekt gesellschaftliche Organisationen, Staatsorgane oder organisierte gesellschaftliche Gruppen sind, die keine Organe aus den gesellschaftlichen Bereichen darstellen. (Vgl. Bigo/Longchamps, 1965, S. 60 ff. - Auf diese Darstellung stützen sich auch die nachfolgenden überblicksartigen Ausführungen.)

101 Art. 2, 3 und 4 des Gesetzes über die Oberste Kontrollkammer sowie Art. 44 - 50 des Gesetzes vom 1. Juli 1958 über das Budgetrecht, Dz. U., Nr. 45, Pos. 221.

102 Bigo/Longchamps zitieren J. Starościak; in Starościak/Iserzon, 1963, S. 278.

103 Bigo/Longchamps, 1965, S. 53. - Zur Kritik am "Kult der Operativität" siehe auch Bar/Stembrowicz, 1957; des weiteren Urbanowicz/Adamowitsch, 1981, S. 6 f.

104 Von Lammich werden die die Oberste Kontrollkammer betreffenden Regelungen als die "einzige 'echte' Neuerung" in der Verfassung von 1976 bezeichnet. (Lammich, 1976c, S. 414)

105 Siehe S. 166 in diesem Kapitel. - Diese Ausdehnung der Kontrollbefugnisse auf private Wirtschaftseinheiten ordnete sich insofern in eine generelle Überlegung und Politik ein, als in den 1970er Jahren einerseits dem privaten Sektor in größerem Maße als vordem Entwicklungsmöglichkeiten zugestanden wurden, man andererseits bestrebt war, die private Wirtschaftstätigkeit mit der staatlichen stärker zu verbinden und in das System der staatlichen Wirtschaftsverwaltung einzubeziehen. Bereits 1973, anläßlich der Übertragung der exekutiven Funktion von den Nationalräten der Kreise und Wojewodschaften auf die Verwaltungsleiter, wurde als ein Ziel der Reform benannt, die "Koordinierungsfunktion" der örtlichen Organe "gegenüber den nicht unterstellten Einheiten im Territorium wirksam auszugestalten". (Deklaration ..., 1973)

106 Allerdings mußte M. Moczar den Posten als Vorsitzender des Kombattantenverbands ZBoWiD *(Związek Bojowników o Wolność i Demokrację)* im Jahre 1972 wieder abtreten. In der Krise des Jahres 1980 erlebte Moczar wiederum einen politischen Frühling und wurde erneut ZBoWiD-Vorsitzender, im Dezember 1980 auch wieder Vollmitglied des Politbüros, im Januar 1981 Vize-Vorsitzender des Gesamtpolnischen Komitees der Nationalen Einheitsfront. Sein neuerlicher politischer Abgang erfolgte 1983, als er im März den Posten als ZBoWiD-Chef verlor und im August den des Vorsitzenden der NIK.

107 Übrigens wurde auf ähnliche Weise *institutionell* die Entmachtung Moczars als Vorsitzender des ZBoWiD bewerkstelligt. Ausgehend von der einfachen Tatsache, daß die politische Stärke von Organisationen und Personen von deren finanziellen Möglichkeiten abhängig ist, dachte man sich in der Parteispitze einen Weg aus, der dem Kombattantenverband die finanzielle Basis entzog und damit die Abhängigkeit der Mitglieder von Sozialleistungen, Renten, Urlaubsvergabe, Gratifikationen usw. des Verbands brach. Im Juni 1972 wurde ein Gesetz verabschiedet, das die Aufgaben der sozialen Fürsorge für die Mitglieder des ZBoWiD einem *Amt des Ministers für Kombattantenangelegenheiten* übertrug. (Dz. U. 1972, Nr. 23, Pos. 167) Die Verbandsangehörigen wandten sich fortan nicht mehr an ZBoWiD, um die ihnen zustehenden oder von ihnen beanspruchten Leistungen zu beantragen, sondern an das neugeschaffene Amt. Chef dieses Amts wurde Mieczysław Grudzień, der Bruder jenes Zdzisław Grudzień, der als Parteichef von Kattowitz einer der engsten Vertrauten Giereks im Politbüro war.

108 Punkt 67 Buchstabe g (in der Fassung vom Juli 1981) und Punkt 51 des Statuts (in der Fassung vom Dezember 1971); vgl. Osteuropa-Recht Nr. 3/4/1982, S. 286 f. - In der Praxis haben die Wojewoden wie der Ministerpräsident auf Parteikonferenzen Rechenschaft abgelegt, letztere auf dem VI. (1971), VII. (1976) und auf dem VIII. Parteitag (1980), erstere auf den vor diesen Parteitagen stattfindenden Parteikonferenzen.

109 Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die dafür zumindest eine rechtliche Basis darstellt, existiert in Polen erst seit Anfang 1980 (Dz. U. 1980, Nr. 4, Pos. 8). Siehe dazu Kuss, 1981.

110 Nicht zu verwechseln mit den sog. *Schlüsselbetrieben*, die der Aufsicht des ZK unterstellt waren.

111 GP 090284, S. 8. - Eine spezifische Art der Ausschaltung von Kontrollmechanismen zugunsten des Schutzes der Parteikader stellen die Zensurbestimmungen dar, z. B. auf dem Gebiet des Umweltschutzes (wobei sich diese Bestimmungen auch noch generell zugunsten einer von der "Tonnenmentalität" beherrschten und Umweltschutzfragen weitgehend mißachtenden Industrie auswirken): "Informationen über direkte Gefahren für das Leben und die Gesundheit der Menschen, die von in der Industrie und in der Landwirtschaft verwendeten Chemikalien verursacht werden, sind zu streichen". (Das Schwarzbuch der polnischen Zensur, 1978; Hirszowicz, 1983, S. 56) - Nach Angaben, die von Wissenschaftlern während der Zeit der "Solidarität" gemacht wurden, waren Forschungsinstitutionen angewiesen worden, Untersuchungen in Umweltfragen bestimmter Art nicht durchzuführen bzw. Ergebnisse ihrer Forschungen nicht zu veröffentlichen. Der Betrieb einer Zinkhütte im Norden Warschaus z. B. ist über Jahre hinweg nicht eingestellt worden, obwohl Mitarbeiter aufgrund der umweltschädigenden Produktionstätigkeit umgekommen sind. Menschen aus der Umgebung berichteten von Fällen, in denen Hunde verstorben sind, wenn sie vom Morgentau in der Umgebung der Fabrik geleckt hatten. Die Vergiftungen rührten nach Aussagen Betroffener daher, daß nachts die Filteranlagen des Betriebs eingestellt worden sind. Dann wurde der bei der Produktion angefallene Schmutz und Staub mit Hilfe von Luftpumpen aus dem Werk geblasen. (GP 090284, S. 8)

112 Am 21. März 1978, Gesetzentwurf über die Änderung des Gesetzes über die Nationalräte

113 Symptomatisch war die Ende 1976 erfolgte Gründung des Komitees zur Verteidigung der Arbeiter (KOR), dann der Fliegenden Universität mit ihren alternativen, von staatlichen

Institutionen unabhängigen Lehrprogrammen, der im Jahre 1977 von 14 ehemaligen hohen Funktionären verfaßte "Offene Brief" an Edward Gierek (siehe S. 182 f. in diesem Kapitel) und schließlich der Zusammenschluß von Wissenschaftlern, Journalisten, Kulturschaffenden und anderen Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens in einer Gruppe, die sich "Erfahrung und Zukunft" *(Doświadczenie i Przyszłość, DiP)* nannte. Dieses Kollegium, das sich in der zweiten Hälfte des Jahres 1978 konstituierte und aus mehr als 100 Personen bestand, war politisch unabhängig, obschon eine Reihe seiner Mitglieder der PVAP angehörten, Katholiken waren usw. DiP veröffentlichte noch im Jahre 1978 die bis dato wohl umfassendste und eingehendste Analyse der polnischen Krise unter dem Titel "Raport o stanie narodu i PRL". Dieser Bericht erschien bezeichnenderweise nicht in Polen, sondern im Instytut Literacki, Paris 1979. eine etwas gekürzte deutsche Fassung dieser Analyse wurde 1981 veröffentlicht. (Brus u. a., 1981, S. 50 - 187)

114 Mit der Verwaltungsreform im Juni 1975 war, wie erwähnt, ein neues Ministerium für Verwaltung, territoriale Wirtschaft und Umweltschutz geschaffen worden. Ihm wurde ebenfalls - neben den übergeordneten Einheiten der Staatsverwaltung bis zur Regierung - eine Koordinations- und Aufsichtsbefugnis gegenüber der örtlichen Verwaltung erteilt.

115 "Obwohl der amtliche Standpunkt die Bedeutung der gesellschaftlichen Kontrolle voll anerkennt, herrscht in der täglichen Praxis des administrativen und wirtschaftlichen Apparats eine Tendenz zur einseitigen, bürokratischen Behandlung von gesellschaftlichen Initiativen vor, die die Routinearbeit nur erschweren würden." (Zawadzki/Fuks, 1978, S. 57 f.)

116 Zit. nach Sokolewicz, 1979, S. 159; zu den Aufgaben dieser Koordinationstätigkeit, den Methoden und den Verfahren siehe ebd., S. 160 f.

117 Sokolewicz, 1979, S. 163; in diesem Sinne äußerte sich Zawadzki in der Sejm-Debatte, vgl. Zawadzki, 1978, S. 35 - 36.

118 Es handelt sich um die Richtlinien des Vorsitzenden der Obersten Kontrollkammer vom 30. November 1978 über die Mitwirkung der Obersten Kontrollkammer mit den Komitees für Gesellschaftliche Kontrolle; Sokolewicz, 1979, S. 161 f.

119 Das Ziel, ein ständiges Wachstum des Wohlstands sicherzustellen, wurde sogar in den Rang eines Verfassungsrechts erhoben. Zu den Änderungen des polnischen Grundgesetzes Anfang 1976 gehörte auch die Festlegung, daß Volkspolen

"Bedingungen für ein ständiges Wachstum des Wohlstands" schaffe.

120 Der prozentuale Anteil von Nationalrats-Mitgliedern in den KKS betrug kurz nach ihrer Einrichtung im Durchschnitt 38,6 Prozent (Gebert, 1978, S. 1569). Am höchsten ist dieser Anteil bei den KKS, die von den Gemeinderäten berufen werden, nämlich 46,4 Prozent; diese Komitees bilden auch die Mehrheit aller KKS, nämlich 1.533 von 2.402 (nach ihrer Bildung im Juni/Juli 1978). In annähernd der Hälfte der Wojewodschaften bilden die Ratsmitglieder die Mehrheit in den KKS bei den Gemeinderäten.

121 Es scheint ein generelles Phänomen der Gierek-Ära gewesen zu sein, daß Skrupel solcher Art über Bord geworfen wurden. Nicht nur die Besetzung von Positionen durch Kader der Partei, sondern sogar ihre Privilegierung ist zumindest teilweise rechtlich sanktioniert worden. Mit einem Dekret des Staatsrats vom 5. Oktober 1972 ("Verordnung über die Rentenansprüche von Personen, die politische und staatliche Führungspositionen innehaben, und ihrer Familienangehörigen" - Dz. U., Nr. 42, Pos. 270) werden per staatlicher Verordnung den führenden Aktivisten der PVAP und ihren Familienangehörigen Pensionsansprüche und eine Reihe anderer Vergünstigungen und Belohnungen auch nach ihrer Absetzung garantiert. (Vgl. Ito, 1983, S. 21 f.)

122 Siehe Abschnitt 6.2: Das Verhältnis der Parteikontrolle zur "gesellschaftlichen Kontrolle"

123 Siehe Kapitel 2.2.1: Die Veränderungen auf der Gemeindeebene, und Kapitel 3: Technokratie und Administration, S. 63 ff.

124 "Die Stimmen der Ratsmitglieder änderten nichts am Wortlaut der Projekte (Gesetzesprojekte, d. V.), die nachfolgend einstimmig verabschiedet wurden, was oft nur eine Sanktionierung von Entscheidungen bedeutete, die schon früher auf der Kreisebene oder durch die Gemeindeverwaltung getroffen worden sind." (Tarkowski, 1974, S. 54)

125 Gemäß Art. 20 des Nationalräte-Gesetzes (vom 28.1.1958, bereinigter Text Dz. U. 1975, Nr. 26, Pos. 139) haben die Nationalräte auf ihren Sessionen alle Angelegenheiten, die für das gegebene Gebiet von prinzipieller Bedeutung sind, zu prüfen und insbesondere den Plan der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Entwicklung und das Budget zu beschließen.

126 Zu ähnlichen Untersuchungsergebnissen kommt Andrzej Antoszewski bei einer Recherche mit gleichen Fragestellungen in einer anderen Gemeinde. (Antoszewski, 1974, S. 83 - 116) - Analoge Untersuchungen wurden von Kommissio-

nen der PAN in einer Reihe von Städten durchgeführt. Vgl. Swięcki, 1976, S. 127 ff.

127 1973 waren dies noch die *Präsidien* der Nationalräte auf diesen Verwaltungsebenen.

128 Die in der Gesamtheit 100 Prozent übersteigenden Zahlen ergeben sich aus möglichen Mehrfachnennungen.

129 S. Zawadzki, Rechtswissenschaftler und Professor an der Warschauer Universität, war Mitglied der Gruppe wissenschaftlicher Berater beim Ersten Sekretär des ZK der PVAP von 1977 bis 1980, im Jahre 1980 und 1981 Vorsitzender des Obersten Verwaltungsgerichts und von 1981 bis 1983 Justizminister.

130 Deutsche Übersetzung in: Osteuropa-Info Nr. 2/1982, S. 63 - 103

131 GP 020484. - M. Buchowski schrieb - freilich erst, *nachdem* die Gierek-Ära ihr Ende gefunden hatte - ironisch über die Freisetzung egoistischer Ambitionen, als im Jahre 1975 die Wojewodschaften neu aufgeteilt wurden: "Die Freisetzung lokaler Ambitionen in den neuen Wojewodschaften, die Bemühungen um eigene Artisten und Sänger, um eigene Zeitungen und andere Dinge, die dazugehörten, kamen erst später. Zuerst mußte man sich um die elementaren Angelegenheiten bemühen. Die Stempel hatte man schon, aber es fehlten noch die Schreibtische und andere standesgemäße Möbelstücke, die für den Rang der neuen Behörden auf der neuen Wojewodschaftsebene angemessen wären." (Buchowski, 1985a, S. 10)

132 Dz. U. 1980, Nr. 4, Pos. 8. - Auch dies übrigens - wie die Abtrennung der Exekutive von den Räten - in den Augen der orthodoxen Lehre ein Bruch mit sozialistischen Prinzipien: "Als Ausdruck der sogenannten Gewaltenteilung liegt ihr (der Verwaltungsgerichtsbarkeit, d. V.) formal der Gedanke zugrunde, die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten richterlich überprüfbar zu machen. In der DDR und in den meisten sozialistischen Staaten gibt es keine V(erwaltungsgerichtsbarkeit, d. V.). Im Sinne der einheitlichen sozialistischen Staatsgewalt kann die Gesetzmäßigkeit von Verwaltungsmaßnahmen nicht nur im Beschwerdewege von der übergeordneten Stelle überprüft werden, sondern unterliegt auch der Kontrolle durch die staatlichen Machtorgane, besonders der Volksvertretungen und der Arbeiter- und Bauern-Inspektionen." (Meyers Neues Lexikon, Leipzig 1976, Bd. 14, S. 516) - Diese aus dem Jahre 1976 stammende Anmerkung ist längst von der Realität überholt worden. Über eine Verwaltungsjustiz verfügen heute neben Polen auch Jugoslawien, Rumänien und Bulgarien, wobei freilich

die Existenz dieser Gerichtsbarkeit an sich noch nichts über die Qualität des Schutzes individueller Rechte, insbesondere über die Abwehr hoheitlicher Eingriffe in die politischen Freiheitsrechte des Individuums aussagt. Auch die sowjetische Führung kündigte (schon 1977) ein Verwaltungsgerichtsgesetz an, das allerdings bislang nicht verabschiedet worden ist.

133 Nachdem die Verwaltungsgerichte Ende Dezember 1980 ihre Arbeit aufgenommen hatten, gewann die "Solidarność" in zwei spektakulären Fällen Prozesse, in denen es um Eingriffe der Zensur in die Presse der Gewerkschaft ging. (Życie Warszawy, 4.11.1981 und 17.11.1981) Auch nach der Ausrufung des Kriegsrechts waren die Verwaltungsgerichte weiter tätig - allerdings nicht mehr in Angelegenheiten, die die Zensur oder politische Bürgerrechte betrafen. Ein anderer charakteristischer und zugleich für die Justizgeschichte der VRP einmaliger Vorgang war, was "sich am 17. November 1981 im Saal 252 des Warschauer Wojewodschaftsgerichts ereignete: Die Richtervollversammlung wählte auf der Grundlage einer gemeinsam von Gewerkschaft, Parteiorganisation und Gerichtsverwaltung erarbeiteten Verfahrensordnung die Kandidaten für den vakanten Präsidentenposten". (Kuss, 1981, S. 283. - Zu den Einzelheiten dieser Wahl siehe Machcewicz: Richterselbstverwaltung; in: Tygodnik Solidarność Nr. 36 vom 4.12.1981, S. 11)

LITERATUR

Abschluß der Arbeiten an der Bereinigung der administrativen Einteilung Polens, Pressedienst der Militärmission der VR Polen, Berlin, 15.12.1961
Administracja i samorząd, Prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy, Warschau 1973
Administracyjno - prawne formy procedury w zarządzaniu przedsiębiorstwami państwowymi; Wrocław 1973
Administrative Reform in Poland. Gierek tightens his hold; in: Financial Times, 4.7.1975
AFANASJEW W. G., Nauka zarządzania społeczeństwem; Warschau 1976
AJNENKIEL A., Administracja w Polsce; Warschau 1977
ANTOSZEWSKI A., Struktura i funkcjonowanie gminnej rady narodowej w Rudnej, pow. Lubin; in: Problemy Rad Narodowych Nr. 31/1974, S. 83 - 116
AWERTSCHENKO B., Die neuen Organe der Volksmacht in der VR Polen; in: Die Presse der Sowjetunion Nr. 6, Berlin (Ost) Februar 1974

BAR L., STEMBROWICZ J., Über die Notwendigkeit gerichtlicher Verwaltungskontrolle; in: Państwo i Prawo Nr. 1/1957
Bericht des Zentralkomitees der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei für die Zeit zwischen dem 5. und 6. Parteitag; Warschau 1971
Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln
BIENKOWSKI W., Drogi wyjścia; Paris 1971
BIERUT B., Referat auf der Aktiv-Tagung der PPR (8.9.1948); in: Die polnische Arbeiterbewegung im Kampf um den Sozialismus, Berlin 1948
BIERUT B., Wir bauen das Gebäude des sozialistischen Polens; in: Der Sechsjahresplan, Warschau 1950
BIERUT B., O konstytucji Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej. - Konstytucja Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej; Warschau 1954
BIERUT B., CYRANKIEWICZ J., Podstawy ideologiczne PZPR. Referat Bolesława Bieruta, wygłoszony w dniu 15.12.1948 r. Koreferat Józefa Cyrankiewicza, wygłoszony w dniu 16.12.1948

r., na Kongresie Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Deklaracja ideowa PZPR; Łódź 1948
BIGO T., LONGCHAMPS F., Kontrola administracji; in: Studia Prawnicze, Wrocław - Warszawa - Kraków 1965, S. 51 - 88
BOCHEŃSKI T., GEBERT S., SŁUŻEWSKI J., Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej; Warschau 1977
BÖNNINGER K., HERRMANN J., Zu einigen theoretischen Aspekten der Verwaltungsreform in der VR Polen; in: Staat und Recht, Berlin (Ost) 1979, S. 502 - 512
BORKOWSKI J., Terenowy organ administracji państwowej i jego aparat wykonawczy; in: Problemy Rad Narodowych Nr. 35/1976, S. 165 - 194
BRABANT van J. M., Reflections on Poland's economic policies in the 1960s; Berlin 1973
BREYER R. u. a., Verwaltungsreform in Polen 1975; Marburg/Lahn 1975
BROCKA-PALACZ B., Strukturelle Veränderung in der Wirtschaft Polens; in: Konjunkturpolitik Nr. 1, Berlin 1976, S. 37 ff.
BROMKE A., STRONG J. (Ed.), Gierek's Poland; New York 1973
BRUS W. u. a., Polen - Symptome und Ursachen der politischen Krise; Hamburg 1981
BUCHHOFER E., Polen. Studienbücher Geographie; Frankfurt/M. 1981
BUCHOWSKI M., Po reformie administracji. Klej biurowy (Teil 1); in: Kultura Nr. 10/1985a, S. 10
BUCHOWSKI M., Po reformie administracji. Klej biurowy (Teil 2); in: Kultura Nr. 11/1985b
BUDZIWOJSKI M., Aktualne problemy podziału administracyjnego wsi; in: Problemy Rad Narodowych Nr. 17/1971

Das Schwarzbuch der polnischen Zensur; London 1978
Deklaration über die Rolle und die Aufgaben der Nationalräte im gesellschaftlich-politischen System der VR Polen (Deklaracja o roli i zadaniach rad narodowych w społeczno-politycznym systemie Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej); in: Nowe Drogi Nr. 12/1973
De l'esprit des lois; 1748
DELHAES K. v., MROWKA H., Polen: Fünf Entwürfe zur Wirtschaftsreform im Vergleich; in: Osteuropa-Wirtschaft Nr. 1/1982
Der Sechsjahresplan; Warschau 1950
Die Staatsordnung der Volksrepublik Polen; zusammengestellt und bearbeitet von ROGGEMANN H., Berlin 1974
Direktiven des Politbüros betreffend die Nomenklatura von Kadern der Parteiinstanzen; dt. abgedruckt bei ITO T., 1983
Dokumentation über den Beschluß des VIII. Plenums des ZK der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei; Pressedienst der Militärmission der VR Polen Nr. 1642, Berlin, 31.7.1961

Doświadczenie i Przyszłość: Raport o stanie Rzeczpospolitej i drogach wiodących do jej naprawy; Warschau 1979; dt. Übersetzung: Symptome und Ursachen der politischen Krise (gekürzt); in: BRUS W., 1981, S. 50 - 187
Doświadczenie i Przyszłość: Jak z tego wyjść? Warschau 1980
DREITZEL H. S., Rationales Handeln und politische Orientierung; in: Texte zur Technokratiediskussion. Hrg.: KOCH C., SENGHAAS D., 1971, S. 14 - 53
DZIĘCIOŁOWSKA St., Gminna rada w opinii mieszkańców wsi; in: Problemy Rad Narodowych Nr. 36/1977a, S. 5 - 34
DZIECIOŁOWSKA St., Rada narodowa i administracja lokalna w opinii mieszkańców miast; in: Problemy Rad Narodowych Nr. 37/1977b, S. 117 - 147
DZIEKAN T., Kadry bez tajemnic; in: Polityka Nr. 47, 19.11.1983
Dziennik Ustaw (Dz. U.); polnisches Gesetzblatt

EHRLICH S., Le pluralisme à l'Est et à l'Ouest. Doctrines et Evolution, Institut de Science Politique; Bruxelles 1980

FOX U., Beschäftigungsstruktur und Arbeitskräftepolitik in Polen; Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien Nr. 3, Köln 1976
Fragen der sozialistischen Rechtstheorie und Praxis; unveröffentl. Manuskript, Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin, Berlin 1979
Funkcjonowanie rad narodowych oraz ich organów w toku reformy; in: Problemy Rad Narodowych Nr. 35/1976

GAŁĘSKI B. (Red.), Zmiany społeczne i postęp techniczny; Wrocław 1971
GEBERT St., Komentarz do ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych. Wg stanu prawnego na 31 grudnia 1960 r. (Wyd. 1); Warschau 1961
GEBERT St., Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej; in: Państwo i Prawo Nr. 12/1973
GEBERT St., Władze i administracja terenowa po reformie; Warschau 1976
GEBERT St., Komitety kontroli społecznej; in: Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja Nr. 14/1978 (Beilage)
GEILKE G., Reformen der Territorialverwaltung in Polen; in: WGO, Monatshefte für Osteuropäisches Recht, 1975, S. 47 - 58
GIEREK E., Aufgaben der Partei bei der weiteren sozialistischen Entwicklung der Volksrepublik Polen. Programmreferat des Politbüros zum 6. Parteitag der PVAP, gehalten vom Ersten Sekretär des ZK E. Gierek am 6. Dezember 1971; Warschau 1971

GIEREK E., Rede auf dem 17. Plenum des ZK der PVAP; in: Trybuna Ludu, 13.5.1975a
GIEREK E., Rede auf dem 16. Plenum des ZK der PVAP im Januar 1975; Warschau 1975b
GIEREK E., Für die weitere dynamische Entwicklung des sozialistischen Aufbaus, für eine höhere Qualität der Arbeit und der Lebensbedingungen des Volkes. Grundsatzreferat auf dem VII. Parteitag der PVAP; Informationsbulletin des ZK der PVAP, Sonderheft, Warschau 1976
GŁOWACKI W., Partyjne kierownictwo i praca partii w radach narodowych. Fragmenty uchwał zjazdów partii, uchwał KC PZPR oraz zaleceń Kom. KC PZPR ds. rad narodowych (Wyd. 1); Warschau 1969
GOMUŁKA W., Selbstkritik auf der Aktiv-Tagung der PPR; in: Die polnische Arbeiterbewegung im Kampf um den Sozialismus; Berlin 1948
GOMUŁKA W., Przemówienia. (Wyd. 1) Październik 1956 - wrzesień 1957; Warschau 1957
GOMUŁKA W., Zadania organizacji partyjnich w akcji przed 3 Zjazdem partii. - Wytyczne rozwoju PRL w latach 1959 - 1965. - Wytyczne polityki partii na wsi. - Projekt statutu PZPR; Warschau 1958
GORSKI R. N., Wirtschaftspolitische Probleme der VR Polen und die Unruhen im Juni 1976; Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien Nr. 36/1976
GRAMATZKI H.-E., Wirtschaftliche Mitbestimmung in Polen - die polnische "Arbeiterselbstverwaltung"; in: HÖHMANN H.-H., 1980, S. 53 ff.
GRAMATZKI H.-E., Territorialplanung in sozialistischen Ländern. Das Beispiel Polen; in: Regionale Aspekte der Wirtschaftsplanung in den mitteleuropäischen RGW-Staaten; Marburg/Lahn 1983, S. 55 ff.
GWIŻDŻ A., Die Staatsordnung der VR Polen; Warschau 1966

HABUDA L., O niektórych konsekwencjach i przyczynach koncentracji decyzji w rękach kierownika; in: Organizacja - Metody - Technika Nr. 2/1973
HABUDA L., W kwestii prakseologicznych walorów zasady centralizmu demokratycznego; in: Organizacja - Metody - Technika Nr. 7/1976
HALBER H., Działalność społeczno-organizatorska terenowych organów administracji państwowej, w pracy zbiorowej pod red. B. Słotwińskiego: Oddziaływanie terenowych organów administracji państwowej na gospodarkę narodową, Instytut Organizacji Zarządzania i Doskonalenia Kadr, Warschau 1979
HAVEL V., Versuch, in der Wahrheit zu leben; Reinbek 1980

HEINRICH H. G., Verfassungswirklichkeit in Osteuropa - dargestellt am Beispiel der Präsidia der obersten Vertretungsorgane; Wien 1980
HEINRICH H. G., Hungary. Politics, Economics and Society; London 1986
HENEGHAN Th. E., Latente Krise in Polen; in: Europa-Archiv, Bonn, Nr. 23/1976
HIRSZOWICZ M., Das Handbuch des polnischen Zensors; in: Befreiung Nr. 27, Berlin 1983
HÖHMANN H.-H. (Hrg.), Partizipation und Wirtschaftsplanung in Osteuropa und in der VR China; Stuttgart - Köln - Mainz - Berlin 1980
HOUGH J. F., The Soviet Prefects: The Local Party Organs in Industrial Decision-making; Cambridge 1969

ITO T., Controversary over Nomenklatura in Poland. Twilight of a Monopolistic Instrument for Social Control; Sapporo 1983; auf deutsch erschienen als Bericht des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien: Nomenklatura in Polen. Die Kontroverse um ein Hauptinstrument politischer Kontrolle der Gesellschaft; Köln 1983

Jahrbuch der Wirtschaft Osteuropas, München
JANKU Z., Społeczno-polityczny model gminy; in: Problemy Rad Narodowych Nr. 37/1977, S. 85 - 116
JAROSZEWICZ P., Rede auf dem 17. Plenum des ZK der PVAP; in: Trybuna Ludu, 13.5.1975a
JAROSZEWICZ P., Zielsetzungen der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Entwicklung des Landes in den Jahren 1976 - 1980. Referat des Mitglieds des Politbüros des ZK der PVAP, des Vorsitzenden des Ministerrats der VRP, auf dem VII. Parteitag; Warschau 1975b
JAROSZYŃSKI M., Z teorii i praktyki prawa administracyjnego w PRL; Warschau 1964
JARTYCH R., Kompetencje naczelnika jednostki stopnia podstawowego (gminy, miasta i gminy) jako terenowego organu administracji państwowej w sprawach społeczno-gospodarczych, Lublin - Warschau 1977
JORDAN Z., Philosophy and Ideology. The Development of Philosophy and Marxism-Leninism in Poland since the 2nd World War; Dordrecht 1963

KIEŻUN W., Podstawy organizacji i zarządzania, Warschau 1977
KIEŻUN W., Elementy socjalistycznej nauki organizacji i zarządzania, Warschau 1978
KISIELEWSKI St., Polen - oder die Herrschaft der Dilettanten. Sozialismus und Wirtschaftspraxis; Zürich 1978

Kodeks postępowania administracyjnego; Dz. U. 1960, Nr. 30, Pos. 168
Kodeks powinności urzędników państwowych Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej; in: Trybuna Ludu, 27.7.1984
KOCH C., SENGHAAS D. (Hrg.), Texte zur Technokratiediskussion; Frankfurt 1971
Konjunkturpolitik; Wirtschaftszeitschrift, Berlin (West)
Konstytucja Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej; Warschau 1954
KORAB A., Die Entwicklung der kommunistischen Parteien in Ost-Mitteleuropa (I. Teil); Hamburg 1962
KOSTECKI A., Główne formy pomocy finansowej państwa dla rolniczych spółdzielni produkcyjnych w Polsce Ludowej w latach 1949 - 1960; Krakau 1964
KOWALEWSKI S., Etyka administracji, Warschau 1975
KOWALEWSKI S., Niektóre zagadnienia reformy administracji terenowej w świetle teorii organizacji; in: Państwo i Prawo Nr. 1/1978
KOWALSKI W., LAMENTOWICZ W., WINCZOREK P., Teoria państwa i prawa; Warschau 1983
KOŻBIAŁ J., Aktualne problemy samorządu mieszkańców miast (Problematyka prawna); in: Problemy Rad Narodowych Nr. 37/1977, S. 27 - 84
KULESZA M., Organizacja rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej, 1977; in: SŁUŻEWSKI J., 1977b
Kultura; polnisches Magazin für Politik und Kultur
KUROŃ J., MODZELEWSKI M., List otwarty do Partii; Paris 1966
KUSS K.-J., Polens Rückkehr zur Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Jahrbuch für Ostrecht, Bd. XXII, 1981, 2. Halbband, S. 263 - 303
KUSS K.-J., Staatstheoretische Grundlagen und historische Entwicklung des gerichtlichen Verwaltungsschutzes in den sozialistischen Staaten; Inaugural-Dissertation; Berlin 1984

LAEUEN H., Im Banne des Wohlstandsdenkens. VII. Parteitag der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei (PZPR); in: Osteuropa Nr. 5/1976, S. 323 ff.
LAMMICH S., Die Vorstellungen der polnischen Rechtslehre über die Demokratisierung des Rechtssystems Polens nach 1956; in: Jahrbuch für Ostrecht, Band XI/1, 1970
LAMMICH S., Die polnische Gerichtsverfassung; in: Jahrbuch für Ostrecht 1974, S. 281 ff.
LAMMICH S., Regierung und Verwaltung in Polen; Köln 1975a
LAMMICH S., Die verfassungsrechtliche Organisation und Funktion der Exekutive in Polen; in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Neue Folge, Band 24, Tübingen 1975b, S. 193 ff.

LAMMICH S., Rechts-, Verwaltungs- und Wirtschaftsreformen in Polen; in: Osteuropa Nr. 5/1976a, S. 347 - 356
LAMMICH S., Das Justizrecht der Volksrepublik Polen. Verfassung der Gerichte, der Staatsanwaltschaft, der Advokatur und des Notariats; 1976b
LAMMICH S., Grundzüge des polnischen Verfassungsrechts nach der Reform von 1976; in: Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre, öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte, Band 15, Heft 3, 1976c
LAMMICH S., Das Recht des öffentlichen Dienstes in Polen nach Inkrafttreten des Arbeitsgesetzbuches von 1974; in: Verwaltungsarchiv Nr. 3/1976d
LAMMICH S., Die Staats- und Verwaltungsordnung der Volksrepublik Polen; Berlin 1982
Länderberichte Osteuropa. Polen; München - Wien 1976
LANG W., SWIĘCKI M., TOCHOWICZ St., Mechanizmy procesu decyzyjnego w systemie organów terenowych; in: Problemy Rad Narodowych Nr. 35/1976, S. 195 - 231
LANGE O., Über einige Probleme des polnischen Weges zum Sozialismus; Warschau 1957
LANGE O., Niektóre zagadnienia centralizacji i decentralizacji w zarządzaniu; in: Materiały Prakseologiczne, 1962 (kwiecień)
LEBEDEV A., POKLAD B., People's Poland Gains Ground; in: International Affairs Nr. 2, Moskau 1976, S. 33 ff.
LEOŃSKI Z., Kierownicza rola rad w terenie a tzw. jednostki nie podporządkowane radom; Poznan 1963
LEOŃSKI Z., Nauka administracji; Posen 1977
ŁĘTOWSKA E., Odpowiedzialność w aparacie administracji; in: Prawo administracyjne i funkcjonowanie aparatu państwowego Polski i NRD, Wrocław - Warschau - Krakau - Gdańsk 1981, S. 222 - 260
ŁĘTOWSKI J., Die neue Struktur der lokalen und regionalen Verwaltung in Polen; in: Verwaltungsarchiv; Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, Band 66, Köln - Berlin 1975, S. 151 - 159
ŁĘTOWSKI J., Miejsce i zadania kontroli administracji w państwie socjalistycznym, 1983a; in: ŁĘTOWSKI J., 1983b, S. 5 - 21
ŁETOWSKI J. (Red.), Kontrola administracji w państwach socjalistycznych; Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk - Łódź 1983b
LEWIS G., Cadre Reselection and Political Change in the Polish United Workers Party: 1975 - 1982. Paper prepared for ECPR joint Sessions, Freiburg (FRG), 20 - 25 March 1983

LEZEŃSKA A., Die Fortbildung der Verwaltungskader; in: Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja Nr. 1/1976
LINDNER R., Die osteuropäischen Staaten 1974/75, (I), Polen; in: Osteuropa Nr. 12/1976
List otwarty; in deutscher Sprache ist der Brief abgedruckt in: Spiegel Nr. 3/1978, S. 94 ff.
ŁOPATKA A. (Red.), Organizacja społeczeństwa socjalistycznego w Polsce; Warschau 1970
ŁOPATKA A., Die Vollendung der Reform der örtlichen Organe in Volkspolen; in: Staat und Recht, Berlin (Ost) 1976

MANUSEVIČ A., Narodno-demokratičeskaja Pol'ša na puti k socializmu; Moskau 1950
Marxistisch-Leninistisches Wörterbuch der Philosophie, Bde. I - III; Hamburg 1972
Materialien des VIII. Plenums des ZK der PVAP im Februar 1971; in: Sondernummer von Nowe Drogi, 1971; in deutscher Sprache abgedruckt in: Osteuropäische Rundschau Nr. VIII, IX, X, XI/1971
Materiały 12 Plenum KC PZPR; s. GOMUŁKA W., 1958
MINC H., Der Sechsjahresplan der wirtschaftlichen Entwicklung und der Errichtung der Grundlagen des Sozialismus in Polen; in: Der Sechsjahresplan, Warschau 1950
MITRANI N., Die Zweideutigkeit der Technokratie; in: KOCH C., SENGHAAS D., 1971, S. 71 - 89
MLYNAR Z., Möglichkeiten einer Stabilisierung des sozialpolitischen Systems in Polen; Wien 1983
Modern Organization Theory; Haire M. (Red.), New York 1959
Monitor Polski (M. P.); polnisches Amtsblatt
MURANOWSKI W., Funkcjonowanie systemu kontroli administracji; in: Prawo administracyjne i funkcjonowanie aparatu państwowego Polski i NRD; Wrocław - Warzawa - Kraków - Gdańsk 1981

NOWAK St., Was unsereiner heute denkt; in: Polnische Perspektiven Nr. 2, Warschau 1981
Nowe Drogi; theoretisches Organ der PVAP
NUTI M. D., Large Corporations and the Reform of Polish Industry; in: Jahrbuch der Wirtschaft Osteuropas, Bd. 7, München 1977

Ordynacja wyborcza do rad narodowych; Warschau 1984
OSADCZUK B., Weißer Adler, Kreuz und rote Fahne. Chronik der Krisen des kommunistischen Herrschaftssystems in Polen 1956 - 1982; Zürich 1982
OSTAPCZUK B., Ministerstwa i prezydia; in: Rada Narodowa Nr. 4/1962

OSTAPCZUK B., Nowe aspekty sytuacji prawnej prezydiów rad narodowych; in: Państwo i Prawo Nr. 10/1963
OSTAPCZUK B., Prezydium a komisje rady narodowej (Teil 1); in: Rada Narodowa, Nr. 39/1969a
OSTAPCZUK B., Prezydium a komisje rady narodowej (Teil 2); in: Rada Narodowa Nr. 41/1969b
OSTAPCZUK B., Polityka kadrowa jako funkcja kierowania; in: Nowe Drogi Nr. 6/1972, S. 137 ff.
OSTAPCZUK B., Die Richtungen der Fortbildung von leitenden Kadern der Staatsverwaltung; in: Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja Nr. 1/1976
Osteuropa-Recht, Gegenwartsfragen aus den Rechten des Ostens; Stuttgart
Ostrecht - Monatsschrift für das Recht der osteuropäischen Staaten; Berlin
OVČAROV V. I., Uspechi socialističeskogo stroitel'stva v Pol'skej Narodnoj Respublike; Moskau 1955

Państwo i Prawo; polnische Rechtszeitschrift
PANKOW W., L'été polonais: Un système de pouvoir en crise; in: Revue française de Sociologie, 1982, S. 271 ff.
PATRZAŁEK A., ROT H., ZAWADZKA B., Rola sesji w mechanizmie działania terenowych organów władzy i administracji państwowej; in: Problemy Rad Narodowych Nr. 35/1976, S. 83 - 106
PIEKALKIEWICZ J., Communist Local Government; Ohio 1975
PIETRASZEWSKI J., Vervollkommnung der Arbeit der Staatsverwaltung; in: Rzeczpospolita Nr. 18, 3.2.1982
PINKOWSKI J., Über einige Prämissen der Gemeindereform; in: Nowe Drogi Nr. 9/1972
POKRUSZYŃSKI M., Na temat obiektywizacji kryteriów oceny; in: Nowe Drogi Nr. 6/1972, S. 131 - 136
Polityka; polnische Wochenzeitung
POLONSKI A., The Beginnings of Communist Rule in Poland; London 1980
PORALLA K., Die Reformen des polnischen Binnen- und Außenhandels vor und nach dem Oktoberumbruch 1956; Berlin 1958
PRADETTO A., Wahlen, Ideologie und Legitimität; in: Osteuropa Nr. 11/12/1984, S. 936 ff.
Prawo administracyjne i funkcjonowanie aparatu państwowego Polski i NRD; Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1981
Prawo i Życie; polnische Rechtszeitschrift
Presse der Sowjetunion; Berlin (Ost)
Programm der "Solidarität", vorbereitet für den 1. Kongreß der "Solidarität" in Danzig; in: Tygodnik Solidarność Nr. 29, 16.10.1981, Beilage

Rada Narodowa; polnische Rechtszeitschrift
Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja; polnische Verwaltungs- und Wirtschaftszeitschrift
Radio Free Europe, Polish Situation Report (RFE-PSR); München
RAINA P., Gomułka. Politische Biographie; Köln 1970
RAINA P., Zur Entstehung des polnischen Reformkommunismus. Oktober 1953 - Juli 1956; Marburg/Lahn 1976
RAKOWSKI M., Dobry fachowiec, ale bezpartyjny; in: Polityka, 3.7.1971a
RAKOWSKI M., Jeszcze w sprawie bezpartyjnych; in: Polityka, 2.10.1971b
Rechenschaftsbericht des Zentralkomitees der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei für den Zeitraum vom VI. bis zum VII. Parteitag; Warschau 1975
Reforma Gospodarka, propozycje, tendencje, kierunki dyskusji; Warschau 1981
Regionale Aspekte der Wirtschaftsplanung in den mitteleuropäischen RGW-Staaten; Marburg/Lahn 1983
REITZ H. J., Behavior in Organization, USA 1977
Resolution des Plenums des ZK der PPR über Rechtsabweichungen in der Führung der Partei, ihre Quellen und der Weg ihrer Überwindung; in: Die polnische Arbeiterbewegung im Kampf um den Sozialismus, Berlin 1948
Revue française de Sociologie
Rocznik Statystyczny; Statistisches Jahrbuch Polen
ROGGEMANN H., Die Staatsordnung der Volksrepublik Polen; Berlin 1974
ROOS H., Geschichte der polnischen Nation 1918 bis 1978; Stuttgart - Berlin - Köln 1979
ROZMARYN St., Sejm und Volksräte in der Volksrepublik Polen; Warschau 1958
Rozwój terenowych organów władzy w państwie socjalistycznym; Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1977
RUŚKOWSKI E., Gospodarka budżetowa a fundusz gminny; in: Problemy Rad Narodowych Nr. 32/1975, S. 143 - 166
RUŚKOWSKI E., System pozabudżetowy funduszów celowych gmin; in: Problemy Rad Narodowych Nr. 36/1977, S. 83 - 104
RYBICKI Z., Czynnik społeczny i zawodowy w działalności rad narodowych; in: Państwo i Prawo Nr. 10/1963, S. 492 - 501
RYBICKI Z., Zarządzanie gospodarką socjalistyczną na tle przekształceń ustrojowych; Warschau 1969
RYBICKI Z., Rola aparatu państwowego w kształtowaniu społeczeństwa socjalistycznego; Nowe Drogi Nr. 12/1970
RYBICKI Z., Functional and Spatial Organization in Relation to Administrative Territorial Divisions; in: Kuklinski A. R. (Ed.), Regional Development and Planning: International Perspectives; Leyden 1975

Rzeczpospolita; polnische Tageszeitung

SADOWSKI M., Przemiany społeczne a system partyjny PRL; Warschau 1969
SCHELSKY H., Der Mensch in der wirtschaftlichen Zivilisation; Köln - Opladen 1961
SCHRÖDER K., Die Verschuldung Polens im Westen; in: Europa-Archiv Nr. 5/1982, S. 127 ff.
SCHROEDER F.-C., MEISSNER B., Verfassungs- und Verwaltungsreformen in den sozialistischen Staaten; Berlin 1978
SECOMSKI K., Grundzüge des Fünfjahrplans in Polen (1956 - 1960); Warschau 1958
SHDANOW A. u. a., Die internationale Lage nach dem 2. Weltkrieg (1947); Frankfurt/Main 1975
SIMON H. A., Działanie administracji; Warschau 1976
SŁUŻEWSKI J., Podział administracyjny państwa podstawą terytorialną organizacji i funkcjonowania rad narodowych i terenowych organów administracji, 1977a; in: SŁUZEWSKI J. (Red.), 1977b
SŁUŻEWSKI J. (Red.), Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie; Warschau 1977b
SMOKTUNOWICZ E., Prezydium rady narodowej w świetle prawa i praktyki; in: Problemy Rad Narodowych Nr. 35/1976, S. 9 - 82
SOBCZAK K., Das neue, parametrische System der Wirtschaftsleitung in der VR Polen; in: Osteuropa-Wirtschaft Nr. 3, Stuttgart 1976, S. 223 ff.
SOBCZAK K., Kształtowanie struktury aparatu administracyjnego; in: Prawo administracyjne i funkcjonowanie aparatu państwowego Polski i NRD; Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1981
Socjalistyczna teoria organizacji. Koncepcje, kierunki. Praca zbiorowa, Warschau 1977
SOKOLEWICZ W., Przedstawicielstwo i administracja w systemie rad narodowych PRL; Warschau 1968
SOKOLEWICZ W., Z aktualnych problemów rozwoju rad narodowych; in: Państwo i Prawo Nr. 6/1971, S. 917 ff.
SOKOLEWICZ W., Die gesellschaftliche Kontrolle in Polen; in: Osteuropa-Recht Nr. 3/1979, S. 154 - 167
Sprawozdanie z prac komisji KC PZPR powołanej dla wyjaśnienia przyczyn i przebiegu konfliktów społecznych w dziejach Polski Ludowej; Nowe Drogi, Warschau 1983
STAAR R. F., Die kommunistischen Regierungssysteme in Osteuropa; Stuttgart - Degerloch 1977
STARKIEWICZ K., Reforma terenowych organów władzy i administracji państwowej; in: Państwo i Prawo Nr. 6/1975
STAROŚCIAK J., Gedanken über das Gemeindegesetz; in: Nowe Drogi Nr. 12/1972a

STAROŚCIAK J., Problemy współczesnej administracji, Warschau 1972b
STAROŚCIAK J., Administracja, zagadnienia teorii i praktyki; Warschau 1974
STAROŚCIAK J., Prawo administracyjne; Warschau 1978
STAROŚCIAK J., ISERZON E., Prawo administracyjne; Warschau 1963
Stenographische Berichte der Sitzungen des Sejm der VRP, Warschau
SWIĘCKI M., Wybrane zagadnienia funkcjonowania systemu miejskiej rady narodowej; in: Problemy Rad Narodowych Nr. 34/1976, S. 127 - 171
SYROP K., Spring in October. The Polish Revolution of 1956; London 1957
6 lat temu ... (Kulisy polskiego Października); Paris 1962
SZLAJFER H., Nachzuholende Entwicklung unter den Bedingungen des Weltmarkts: das Beispiel der polnischen Entwicklung; in: Prokla Nr. 2/1977, S. 7 ff.
SZPRINGER M., Prawne źródła i cechy funkcji koordynacyjnej gminnych organów władzy i samorządu oraz administracji; in: Problemy Rad Narodowych Nr. 36/1977a, S. 65 - 82
SZPRINGER M., Funkcja koordynacyjna rad i administracji terenowej; in: Rozwój terenowych organów władzy w państwie socjalistycznym; Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1977b, S. 152 - 166
SZPRINGER M., Ustrojowa rola rad narodowych a ich funkcja ekonomiczna; Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk - Łódź 1981

TARKOWSKI J., Reforma władz terenowych w gminie Zwierz; in: Problemy Rad Narodowych Nr. 31/1974, S. 41 - 82
Trybuna Ludu; Tageszeitung der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei
3 Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej 10 - 19 marca 1959 r.; Warschau 1959

Uchwała VIII Plenum KC PZPR o podstawowych kierunkach dalszego rozwoju działalności rad narodowych; Rada Narodowa Nr. 28/1961, S. 25 - 35
URA Cz., Die territoriale Selbstverwaltung in Volkspolen 1944 - 1950 - Probleme ihres Aufbaus; Warschau 1972
URBANOWICZ J., ADAMOWITSCH G. W., Die Kader der öffentlichen Verwaltung in der Volksrepublik Polen; Speyer 1981

Verzeichnis der von der Nomenklatura des ZK, der WK und KK (bzw. SK und STK) erfaßten Stellen; abgedruckt in ITO T., 1983, S. 117 ff.
VOWE G., Soziale Krise und ökonomische Entwicklung in der Volksrepublik Polen 1970 - 1976; Berlin 1978

WAGNER H., Die Doppelgesellschaft - Systemwandel in Polen; Berlin 1981
WIECZOREK J., The Development of Local Administration in Poland; in: Revue Internationale des Sciences administratives, vol. XXX, Nr. 1, 1964
WIERZBOWSKI M., Nadzór w systemie rad narodowych i terenowych organów administracji, w pracy zbiorowej: Terenowe organy administracji państwowej i rady narodowe po reformie (Red. Służewski J.), Warschau 1977
WYSZYŃSKI St., In Finsternis und Todesnot. Notizen und Briefe aus der Gefangenschaft; Wien - Freiburg - Basel 1984

ZAKRZEWSKI W., Reformy systemu rad narodowych w Polsce a zagadnienie jednolitości władzy; in: Problemy Rad Narodowych Nr. 34/1976, S. 5 - 30
ZAMKOWSKI W., Jedność i podział władzy w Polsce Ludowej; Warschau 1961
ZAWADZKA B., Komisje rady narodowej w mechaniźmie działania przedstawicielstwa terenowego; in: Problemy Rad Narodowych Nr. 35/1976, S. 107 - 136
ZAWADZKA B., Ewolucja składu gminnych rad narodowych i obsady osobowej administracji gminnej; in: Problemy Rad Narodowych Nr. 36/1977a, S. 35 - 64
ZAWADZKA B., Czynnik przedstawicielski w działaniu władzy terenowej; in: Polska Akademia Nauk. Rozwój terenowych organów władzy w państwie socjalistycznym, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1977b, S. 233 - 262
ZAWADZKI S., Study of Local Power in Poland; in: Il Politico, vol. XXXVI, Nr. 2/1971
ZAWADZKI S. (Red.), Gromadzkie rady narodowe w świetle badań empirycznych przed reformą; Warschau 1973
ZAWADZKI S., Reforma władz terenowych w Polsce w latach 1972 - 1975 a rozwój demokracji lokalnej; in: Rozwój terenowych organów władzy w państwie socjalistycznym, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1977, S. 46 - 63
ZAWADZKI S., Tendencje rozwoju rad narodowych w świetle badań prawnoempirycznych; in: Problemy Rad Narodowych Nr. 50/1981
ZAWADZKI S., FUKS T., Komitety kontroli społecznej; Warschau 1978
Zielsetzungen der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Entwicklung des Landes in den Jahren 1976-1980. Referat des Mitglieds des Politbüros des ZK der PVAP, des Vorsitzenden des Ministerrats der VRP, Genossen Piotr Jaroszewicz auf dem VII. Parteitag, Warschau 1975
Życie Warszawy; polnische Tageszeitung

CURRICULUM VITAE

von August Pradetto, Berlin
geboren 1949 in Graz/Österreich

1967	Abitur am 2. Bundesgymnasium in Graz
1968-1970	Studium der Philologie und der Ökonomie an der Universität Graz
1972-1976	Studium der Politikwissenschaft, Publizistik und Germanistik an der Freien Universität Berlin Akademischer Grad eines Diplom-Politologen
seit 1977	Lehrbeauftragter am Fachbereich Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin
seit 1979	Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereich Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin Publizistische und journalistische Tätigkeit

---

Papyrus-Druck GmbH Berlin ☎ 3416451
Dissertationen